

Een uurtje langer?

Een onderzoek naar sluitingstijden in de Rotterdamse horeca

Y. Seidler

R. van Leeuwen

J. de Boom

D. de Kool

M. van San

Februari 2021

Colofon

Een uurtje langer? Een onderzoek naar sluitingstijden in de Rotterdamse horeca

Y. Seidler, R. van Leeuwen, J. de Boom, D. de Kool & M. van San.

Rotterdam, februari 2021

Erasmus Universiteit Rotterdam/Risbo

Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
tel.: 010-4082124
fax: 010-4081141

© Copyright Risbo BV. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Directie van het Instituut.

Voorwoord

In 2020 heeft Risbo in opdracht van de gemeente Rotterdam onderzoek verricht naar de behoeften van Rotterdamse horecaondernemers voor wat betreft de sluitingstijden en horecavergunningen. Toen de onderzoeksvragen werden opgesteld, waren de gevolgen van de Corona-crisis voor de horeca nog beperkt. Dit onderzoek diende in de eerste plaats om inzicht te krijgen in de behoeften van ondernemers zodat dit meegenomen kon worden bij de ontwikkeling van de nieuwe horecanota. Gaandeweg het onderzoek werd de impact van de Corona-crisis echter steeds groter en kreeg de horeca het zwaar te verduren. Ook nu nog duurt dit voort. De gemeente Rotterdam heeft dan ook besloten om te wachten met het uitbrengen van een nieuwe horecanota en zich eerst te richten op herstelplannen voor de horeca. Omdat het veldwerk voor dit onderzoek al in uitvoering was en de vragenlijsten al verstuurd waren, is besloten om in dit onderzoek niet in te gaan op de gevolgen van de Corona-crisis. In dit rapport wordt daarom telkens uitgegaan van de situatie pre- en post-Corona. Wij begrijpen echter dat voor de horecaondernemers dit niet zo eenvoudig is. De aanwezigheid van het virus heeft een enorme impact op hun levens, dat van werknemers, de ondernemingen en hun toekomst. Wij wensen de horecaondernemers dan ook veel sterkte en kracht in deze tijd.

Youri Seidler
R. van Leeuwen
J. de Boom
D. de Kool
M. van San

Rotterdam, februari 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Inleiding	11
2. Literatuuronderzoek horeca sluitingstijden	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Sluitingstijdenregimes in Nederland	14
2.3 Pilots en ervaringen in Nederlandse gemeenten	17
2.4 Vergelijking van het horecabeleid in de G4	19
2.5 Ervaringen uit het buitenland	23
2.6 Betekenis voor de Rotterdamse context	24
3. Behoeften en gebruik vergunning ondernemers avondvergunning	27
3.1 Achtergrondgegevens	27
3.2 Huidige sluitingstijden en beleid.....	28
3.3 Behoeften en 24-uursvergunning	37
3.4 Conclusie	44
4. Behoeften en gebruik vergunning ondernemers 24-uursvergunning	47
4.1 Achtergrondgegevens	47
4.2 Huidige sluitingstijden en beleid.....	47
4.3 Animo alternatieve vergunningen	50
4.4 Conclusie	51
5 Conclusie en aanbevelingen	53
5.1 Conclusie	53
5.2 Aanbevelingen	56
Literatuur	59
Bijlage 1 Onderzoeksofzet en -verantwoording	61
Bijlage 2 Voorbeelden openingstijdenbeleid gemeenten Nederland	65
Bijlage 3 Voorbeelden en onderzoeken horecabeleid internationaal	73
Bijlage 4 Aanvullende figuren enquête avondvergunning	77

Samenvatting

Dit onderzoek heeft als doel om de behoeften van horecaondernemers in Rotterdam in kaart te brengen.¹ In het bijzonder is gekeken in hoeverre het huidige vergunningensysteem aansluit bij de behoeften en hoe groot de vraag naar 24-uursvergunningen is. Ook is onderzocht op welke wijze ondernemers met een 24-uursvergunning deze vergunning gebruiken en of zij mogelijk alternatieve vergunningen zouden overwegen en zo ja, onder welke voorwaarden.

Om een goed beeld te krijgen van de behoeften van de horecaondernemers is er uitgebreid veldwerk verricht. Alle ondernemers met een horecavergunning hebben op verschillende manieren de mogelijkheid gehad om aan het onderzoek deel te nemen. Zij zijn meerdere keren per brief benaderd en indien mogelijk ook per e-mail. Daarnaast is zoveel mogelijk bekendheid aan het onderzoek gegeven door via verschillende horecabelangenbehartigers oproepen te plaatsen om de vragenlijst in te vullen. Ondanks deze inspanningen is het moeilijk vast te stellen in hoeverre alle relevante subgroepen horecaondernemers in het onderzoek hebben geparticipeerd en is het onzeker of de groep horecaondernemers die aan het onderzoek hebben meegewerkt een goede representatieve afspiegeling is van de totale groep horecaondernemers in Rotterdam. Duidelijk is wel dat alle ondernemers de mogelijkheid is geboden om aan het onderzoek deel te nemen en dat zij desgewenst hun mening over de onderwerpen in de vragenlijst hebben kunnen geven.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op literatuuronderzoek in combinatie met interviews en enquêtes afgenomen onder ondernemers met een avondvergunning en een 24-uursvergunning. Het totale bestand met vergunninghouders bestaat uit 1.726 ondernemingen met een horecavergunning. Momenteel zijn er 146 24-uursvergunningen uitgegeven. Van deze groep ondernemers hebben 26 ondernemers de vragenlijst volledig ingevuld. Dat is een valide respons van 17,8 procent. De totale populatie ondernemingen met een avondvergunning komt na correctie voor vervuiling in het databestand en het filteren van niet-relevante ondernemingen uit op 1.237 ondernemingen. Van deze ondernemers hebben er 261 de vragenlijst volledig ingevuld. De valide respons voor deze groep komt daarmee op 21,1 procent.

Literatuur

Op basis van de geanalyseerde literatuur kan geen eenduidig antwoord gegeven worden op de vraag of verruiming of ontheffing van sluitingstijden leidt tot een toename van het aantal (alcoholgerelateerde) incidenten en omgevingsoverlast. Hoewel in verschillende internationale publicaties een negatieve correlatie is gevonden tussen het verruimen van de openingstijden en het aantal alcoholgerelateerde incidenten en/of de ervaren overlast, is het duidelijk dat grote verschillen in lokale context en uitgaanscultuur zich lastig laten vertalen naar algemeen geldende waarheden. De context varieert per gemeente waardoor er sprake is van lokale variëteit. Bovendien is er ook een groot aantal pilots in Nederland uitgevoerd waarin positieve effecten van het verruimen van de openingstijden ervaren is.

De uitkomsten van de pilots in Nederland tonen aan dat in veel gemeenten een verruiming van de sluitingstijden niet tot aanzienlijk meer incidenten of inzet van politie in uitgaansgebieden hoeft te leiden.

¹ De onderzoeksopzet is ontwikkeld voor de sluiting van de horeca als gevolg van de Corona-crisis. De gevolgen van de Corona-crisis zijn om die reden niet in dit onderzoek meegenomen.

Wel ervaren omwonenden vaak meer overlast, maar gaat dit niet ten koste van het veiligheidsgevoel. Ondernemers zijn meestal positief over de pilots en ervaren meer vrijheid. Zij waarderen met name de grotere flexibiliteit om langer open te kunnen blijven als de situatie daarnaar is. Uit verschillende pilots blijkt overigens dat wanneer er sprake is van vrijgegeven sluitingstijden veel ondernemingen niet veel langer openblijven dan toen er nog sluitingstijden golden.

Deze resultaten dienen echter met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Veel pilots zijn uitgevoerd in kleine gemeenten die niet goed vergelijkbaar zijn met een grootstedelijke context. We zien echter ook verschillende beleidskeuzes tussen de grote Nederlandse steden. Gevonden verschillen in vergelijking met het Rotterdamse beleid zijn het gebruik maken van venstertijden, een alcoholstop, vrijgegeven sluitingstijden en grotere differentiatie naar zowel soort horeca als horecagebieden.

Uitkomsten enquête ondernemers met een avondvergunningen

Ruim driekwart van de ondervraagde ondernemers is tevreden met de huidige sluitingstijden. De ondernemers die (zeer) ontevreden zijn met de sluitingstijden, zijn relatief vaak uitbater van een bar/café of snackbar/fastfoodonderneming. Dit lijkt samen te hangen met hun bedrijfsvoering. Dit soort ondernemingen blijven vaker tot laat open en hebben relatief veel klandizie laat op de avond. Zij zullen zich daardoor eerder beperkt voelen door de uiterste sluitingstijden dan ondernemers die bijvoorbeeld een lunchroom of koffiezaak uitbaten.

Zoals te verwachten valt, zijn er verschillen waarneembaar tussen de sluitingstijden doordeweeks en op uitgaansavonden. Op uitgaansavonden blijven ondernemingen vaker tot de uiterste sluitingstijd open dan doordeweeks en komt het minder vaak voor dat zij eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijd, bijvoorbeeld door een gebrek aan klanten. Ondernemers in het Centrum sluiten het minst vaak eerder dan de reguliere sluitingstijden, vergeleken met andere gebieden in Rotterdam. Daarnaast blijkt dat ondernemers die (zeer) ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden van hun onderneming bijna nooit eerder sluiten. Dit zou kunnen betekenen dat deze ondernemers ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden omdat zij langer open zouden willen blijven.

Het huidige beleid geeft ondernemers de mogelijkheid om incidentele ontheffingen te krijgen van de sluitingstijd (verlaatje) en het geluid (geluidje) en een afkoelhalfuurtje in te stellen. In de vragenlijst is gekeken in hoeverre ondernemers bekend zijn met deze instrumenten en deze praktisch worden bevonden.

Ruim 80 procent van de respondenten is bekend met de mogelijkheid om incidenteel langer open te blijven (verlaatje). Iets meer dan één op de vier respondenten geeft aan het verlaatje ook daadwerkelijk te gebruiken. Een groot deel van de ondernemers met een bar/café en ondernemers met een eetcafé maken gebruik van het verlaatje. De overgrote meerderheid van de ondernemer dat bekend is met de verlaatjes vindt het een praktisch instrument en geeft aan niks te willen veranderen aan het systeem. Ongeveer één op de tien respondenten is het daar niet mee eens en vindt de verlaatjes onpraktisch en zouden meer verlaatjes willen of structureel langer open willen kunnen blijven.

Het geluidje is eveneens relatief bekend bij ondernemers. Twee derde van de respondenten geeft aan te weten wat een geluidje is. Iets meer dan één op de vijf respondenten maakt ook daadwerkelijk gebruik van het geluidje. Ook bij het geluidje zijn het de ondernemers met een bar/café of eetcafé die hiervan het meeste gebruik maken. Gevraagd naar de gewenste veranderingen met betrekking tot de geluidjes, dan

zien we hetzelfde beeld. Het merendeel van de ondernemers heeft geen behoefte om veranderingen aan te brengen omtrent de geluidjes. Een deel van de ondernemers heeft geantwoord dat zij een ruimere geluidsnorm wenst wanneer zij een geluidje inzetten of structureel meer geluid wil mogen produceren. Het afkoelhalfuurtje is bij minder dan de helft van de ondernemers bekend. Het is mogelijk dat horeca-inrichtingen die al eerder sluiten dan op basis van de vergunning mogelijk is, niet bekend zijn met deze regeling. Het afkoelhalfuurtje is immers bedoeld om publiek een half uur na de uiterste sluitingstijd verspreid naar huis te laten vertrekken. Ongeveer een vijfde van de respondenten geeft aan gebruik te maken van het afkoelhalfuurtje. Dit zijn wederom vooral ondernemers met een bar/café en/of eetcafé. In het algemeen kan er gesteld worden dat bars en (eet)cafés het meest gebruik maken van de mogelijkheden binnen het bestaande systeem. Dit komt overeen met de bevinding dat bars en cafés tot langer openblijven volgens de reguliere sluitingstijden dan andere ondernemingen en daarom vaker gebruik maken van incidentele ontheffingen dan horeca-inrichtingen die eerder dichtgaan.

Een belangrijk aspect van dit onderzoek is om te achterhalen in hoeverre ondernemers met een avondvergunning interesse hebben in een 24-uursvergunning en of ze daarbij bereid zijn te voldoen aan de voorwaarden. Ongeveer een kwart van de ondernemers met een avondvergunning wenst een 24-uursvergunning indien dit mogelijk zou zijn. Deze behoefte is, in lijn met voorgaande resultaten, het grootst onder bars/cafés en fastfoodzaken. Dit komt overeen met de grotere ontevredenheid over de sluitingstijden onder deze groepen ten opzichte van andere groepen. Er lijkt dus sprake van een verband tussen de ontevredenheid met de huidige sluitingstijden en de behoefte aan een 24-uursvergunning. De behoefte aan een 24-uursvergunning is het grootst bij ondernemers in de gebieden Centrum en Rotterdam-Zuid. De meest voorkomende reden voor de behoefte aan een 24-uursvergunning is dat ondernemers verwachten dat het hebben van deze vergunning financieel rendabel is voor hun onderneming en aansluit bij hun exploitatiebehoeften. Ondernemers die geen behoefte hebben aan 24-uursvergunning geven aan dat zij verwachten onvoldoende publiek te kunnen trekken om het financieel rendabel te maken.

Behalve dat ondernemers is gevraagd naar hun interesse in een 24-uursvergunning, is hen ook gevraagd of zij een aanpassing van de huidige sluitingstijd zouden willen. Dit kan bijvoorbeeld een kleine verruiming zijn in het weekend in plaats van een 24-uursvergunning. Driekwart van de respondenten heeft geen behoefte aan een wijziging van de bestaande sluitingstijden. Een vijfde van de respondenten zou andere sluitingstijden willen. Het grootste gedeelte van de respondenten dat een wijziging wenst, zou tot later open willen blijven in het weekend. Een iets kleiner deel wenst vrijgegeven sluitingstijden of ook doordeweeks langer open te blijven.

Uitkomsten enquête ondernemers met een 24-uursvergunning

De respondenten met een 24-uursvergunning zijn over het algemeen (zeer) tevreden met de huidige vergunning en de huidige sluitingstijden. Het merendeel van de bevroegde ondernemers met een 24-uursvergunning vindt de eisen die door de gemeente verbonden zijn aan het uitbaten van een 24-uursvergunning redelijk tot zeer redelijk. Op basis van de sluitingstijden kan geconstateerd worden dat er twee groepen ondernemers te onderscheiden zijn. Een groep ondernemers dat elke dag tot laat openblijft en groep ondernemers dat ervoor kiest om alleen in het weekend langer open te blijven dan mogelijk is met een avondvergunning.

De gehanteerde sluitingstijden, vooral op de uitgaansavonden, liggen buiten de uiterste sluitingstijden van de avondvergunning. Daarnaast gebruiken ondernemers de mogelijkheid om tot later open te blijven dan de eigen gehanteerde sluitingstijden wanneer het bijvoorbeeld druk is of bij speciale gelegenheden.

Er lijkt op dit moment weinig animo onder de respondenten om een ander soort vergunning in overweging te nemen. Nagenoeg alle ondernemers zijn van plan hun vergunning in de toekomst aan te houden en zouden hun vergunning onder geen enkele voorwaarde inruilen. Voor een groot deel van de respondenten komt dit voornamelijk door de beperking in openingstijden die gelden bij een avondvergunning. Voor een (klein) deel van de respondenten zouden de sluitingstijden zoals die gelden bij een avondvergunning, wel voldoen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de kans klein lijkt dat de gemeente ondernemers met een 24-uursvergunning kan verleiden om te kiezen voor een avondvergunning onder de bestaande voorwaarden. Tegelijkertijd lijkt een avondvergunning voor circa tien procent van de respondenten aan te sluiten bij hun bedrijfsvoering. Mogelijk dat deze respondenten andere redenen hebben om hun vergunning aan te houden. Het beeld bestaat dat er een relatief beperkt aanbod aan 24-uursvergunningen is. Ondernemers lijken daardoor terughoudend te zijn om hun vergunning in te ruilen omdat het onzeker is of ze in de toekomst weer aanspraak kunnen maken op een 24-uursvergunning.

Conclusie

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat voor het overgrote deel van de ondernemers dat actief is in de horeca, het huidige vergunningensysteem voldoet. Dit geldt zowel voor ondernemers met een 24-uursvergunning als met een avondvergunning. Ook het systeem met verlaatjes en geluidjes, is voor het grootste gedeelte van de ondernemers afdoende. Tegelijkertijd zou een kwart van de ondernemers met een avondvergunning een 24-uursvergunning willen. Gelet op het aantal ondernemers met een avondvergunning betekent dat meer dan een verdubbeling van het huidige aantal uitgegeven 24-uursvergunningen. We zien echter ook dat de bereidheid om aan alle voorwaarden van een 24-uursvergunning te voldoen, beperkt is. Naar verwachting zullen daarom lang niet alle ondernemers met interesse ook daadwerkelijk overgaan tot het indienen van een verzoek voor een 24-uursvergunning, indien dat mogelijk zou zijn. Het is echter de vraag of deze ondernemers daadwerkelijk interesse hebben in een 24-uursvergunning of dat zij op zoek zijn naar meer flexibiliteit op uitgaansavonden. Verschillende ondernemers hebben aangegeven dat zij graag in het weekend één of twee uur langer open zouden willen blijven maar geen behoefte hebben om nog later te sluiten.

Onder ondernemers die al over een 24-uursvergunning bezitten is er, op een kleine groep na, geen enkele interesse in een alternatieve vergunning. Tegelijkertijd blijkt dat de 24-uursvergunningen voornamelijk benut worden tijdens uitgaansavonden op donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond. Ondernemers die hun vergunning niet volledig benutten zouden terughoudend kunnen zijn om hun 24-uursvergunning in te ruilen omdat het onzeker is of ze in de toekomst weer aanspraak kunnen maken op een 24-uursvergunning.

Hoofdzakelijk blijft dat er beleid wordt gemaakt dat aansluit bij de behoeften van betrokkenen waarbij vanuit de gemeente een afweging gemaakt kan worden welke belangen prioriteit krijgen. Het is duidelijk dat de baten en lasten tussen ondernemers, gemeente en bewoners verschillen. Het afwegen van deze

verschillende belangen vereist een zorgvuldige afweging door de gemeente, rekening houdend met de lokale context.

Aanbevelingen

1. Overweeg een nieuwe tussenvergunning of een verruiming van de avondvergunning tijdens uitgaansavonden. Het onderzoek toont aan dat veel ondernemers behoefte hebben aan meer flexibiliteit, maar niet 24-uur open willen blijven en de voorwaarden voor een 24-uursvergunning te zwaar vinden.
2. Differentieer binnen de vergunningen nog meer naar uitgaansavonden en niet-uitgaansavonden. We zien dat ondernemers met name gebruik maken van de uiterste sluitingstijden die de vergunning toelaat in het weekend.
3. Overweeg om bij een verruiming van de openingstijden een venstertijd in te stellen. Geef bijvoorbeeld ondernemers met een avondvergunning de mogelijkheid om in het weekend tot 03:00 open te blijven maar laat na 01:00 geen nieuwe klanten meer toe.
4. Bars, cafés, snackbars en fastfood-restaurants zijn vaker ontevreden over hun vergunning dan bijvoorbeeld restaurants, overweeg om binnen het vergunningenbeleid ook te differentiëren naar soort horeca. Wanneer één van de eerder genoemde aanbevelingen zou worden doorgevoerd heeft dit echter geen meerwaarde.
5. Ontwikkel het systeem van verlaatjes en geluidjes verder door. Enerzijds kan gedacht worden aan het vergroten van de bekendheid van de mogelijkheden (inclusief het afkoelhalfuurtje), anderzijds kan er gekeken worden of de gebruiksvriendelijkheid verbeterd kan worden. Bijvoorbeeld door het aanvragen via een app en door te kijken of het mogelijk is om de verlaatjes/geluidjes tot later op de avond zelf aan te vragen.
6. De gemeente Rotterdam zou meer kunnen sturen op levendige horeca en het stimuleren van specifieke soorten (hoogwaardige) horeca in aangewezen gebieden. Hierin zouden mogelijk sterkere keuzes gemaakt kunnen worden.
7. Denk na over manieren waarop een 24-uurvergunning minder waard wordt. Het is mogelijk dat een klein deel van de ondernemers qua bedrijfsuitvoering uit kan met een avondvergunning maar dat zij dit niet doen omdat het beeld bestaat dat 24-uursvergunningen schaars en moeilijk te verkrijgen zijn.
8. Blijf in gesprek met ondernemers en werk aan een gelijkwaardige relatie. Veel ondernemers voelen zich betutteld en hebben het gevoel dat het beleid in de stad een goed ondernemingsklimaat in de weg staat.

1. Inleiding

Al enige tijd wordt in de Rotterdamse gemeenteraad gesproken over manieren waarop het Rotterdamse uitgaansleven versterkt kan worden. In de loop van 2019 zijn in de Rotterdamse gemeenteraad verschillende moties² aangenomen die betrekking hadden op de horeca en het Rotterdamse nachtleven. Een aantal partijen in de gemeenteraad heeft de wens om het uitgaansleven in de stad te versterken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de nachthoreca in Rotterdam uit te breiden. De angst bestaat echter dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid en openbare orde. Ook is het de vraag of er onder de huidige ondernemers in de stad wel animo is voor 24-uursvergunningen. Om deze redenen heeft burgemeester Aboutaleb toegezegd een kwalitatief onderzoek uit te laten voeren naar de ervaringen met het gebruik van de bestaande 24-uursvergunningen. Voorliggend rapport is het resultaat van het toegezegde onderzoek.

In dit onderzoek is naast de ervaringen met en het gebruik van de 24-uursvergunningen, ook onderzocht in hoeverre ondernemers met een avondvergunning tevreden zijn met de huidige vergunning en in hoeverre zij interesse hebben in een 24-uursvergunning. Op basis van een literatuuronderzoek is gekeken naar mogelijke alternatieven voor het huidige vergunningenstelsel en wat de effecten voor de openbare orde een leefbaarheid zijn van verschillende soorten sluitingstijden.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op literatuuronderzoek in combinatie met interviews met en enquêtes onder ondernemers met een avondvergunning en een 24-uursvergunning. In totaal hebben 261 ondernemers met een avondvergunning de vragenlijst volledig ingevuld en zijn er 21 geïnterviewd. De resultaten met betrekking tot de 24-uursvergunningen zijn gebaseerd op 26 volledig ingevulde vragenlijsten en zes interviews.

Leeswijzer

Dit rapport begint met de uitkomsten uit het literatuuronderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de behoeften en tevredenheid onder ondernemers met een avondvergunning. In hoofdstuk 4 staat het gebruik van de 24-uursvergunningen centraal. De uitkomsten van het onderzoek worden in de conclusie (hoofdstuk 5) samengevat. Het rapport wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen. In de bijlagen is aanvullende informatie opgenomen, zoals de onderzoeksverantwoording, extra voorbeelden en verdiepende tabellen en figuren.

² Bijvoorbeeld de moties: Het nodige maatwerk leveren in de horeca (19bb19039), Pomp levendigheid in het Rotterdamse nachtleven (19bb020597), Horeca van de toekomst (19bb020600).

2. Literatuuronderzoek horeca sluitingstijden

2.1 Inleiding

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar verschillen in de sluitingstijden van de horeca tussen gemeenten en de effecten daarvan. Bij onderzoek dat gericht is op de gevolgen van het wijzigen van sluitingstijden, kunnen er verschillende invalshoeken gekozen worden. Het meest voor de hand liggend is om te kijken naar de relatie tussen openingstijden en alcoholgebruik en daarmee samenhangende effecten. Een veel onderzochte hypothese is dat een verruiming van de openingstijden kan leiden tot een toename van het alcoholgebruik en daarmee een toename van geweldsincidenten. Uit de literatuur is bekend dat alcoholconsumptie een significante rol speelt bij gewelddadig gedrag (Room & Russow, 2001; Graham et al., 1998) en dat gewelddadig gedrag als gevolg daarvan voornamelijk voorkomt in en rondom horeca waar alcohol geschonken wordt (Wells & Graham, 2003; Norstrom, 1998; Rossow, 1996). Verondersteld wordt daarom dat een toename van de alcoholconsumptie gevolgen heeft voor de openbare orde, gezondheid en veiligheid. Voorstanders van liberale sluitingstijden hanteren de hypothese dat vrije sluitingstijden juist tot een vermindering van overlast en geweld zal leiden doordat bezoekers meer gespreid naar huis gaan. Hierdoor zou er geen sprake meer zijn van een piekmoment waarop iedereen naar huis gaat en elkaar tegenkomt. Een andere invalshoek is om te kijken naar de gevolgen voor lokale ondernemers, toerisme en economie. Zorgen ruimere sluitingstijden ervoor dat er meer mensen in de stad uitgaan en zodoende een bruisender nachtleven ontstaat wat een gunstig effect heeft op het imago en economisch klimaat van de stad?

De tegengestelde belangen van openbare orde, veiligheid en gezondheid enerzijds en de wens voor een bruisend nachtleven anderzijds, leiden in veel gemeenten tot spanningen. Dit blijkt ook uit de debatten in de gemeenteraad van Rotterdam. Een groot gedeelte van de gemeenteraad heeft gevraagd om maatregelen die leiden tot een bruisender uitgaansleven, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de motie 'Pomp levendigheid in het Rotterdamse nachtleven' (2019). Dit zou onder andere bereikt moeten worden door een ruimer openingstijdenbeleid, zodat er 's avonds laat meer te doen is in de stad. Er zijn echter ook tegenstanders van een ruimer openingstijdenbeleid. Zo beredeneert de burgemeester dat het vanuit het perspectief van de openbare orde en veiligheid niet wenselijk is om de openingstijden uit te breiden. De angst is dat de overlast toeneemt en dat hierdoor een grotere belasting voor ordehandhavers ontstaat. In het verlengde hiervan leiden ruimere sluitingstijden mogelijk tot meer overlast voor omwonenden. In de Rotterdamse context wordt dezelfde discussie gevoerd als elders. De vraag die in deze discussies centraal staat is of ruimere sluitingstijden tot grotere spreiding van vertrekkende bezoekers leiden en daarmee een afname van de overlast? Of zorgen ruimere sluitingstijden juist tot overlast die langduriger in de nacht aanhoudt? En in hoeverre leiden ruimere openingstijden tot positieve effecten voor de lokale economie, toerisme en het nachtleven?

In deze literatuurverkenning is gekeken naar de gevolgen van verschillende soorten beleid rondom (wijzigingen in) de sluitingstijden van de horeca. Hierbij zijn zowel nationale als internationale publicaties vanuit een economisch en een openbare orde en veiligheid-gericht perspectief bekeken. Tot slot worden de uitkomsten van deze literatuurverkenning vertaald naar de Rotterdamse context. Deze dienen als mogelijke inspiratie indien de gemeente Rotterdam ervoor kiest om het huidige vergunningstelsel aan te passen.

2.2 Sluitingstijdenregimes in Nederland

In deze paragraaf wordt gekeken naar welke verschillen er bestaan tussen gemeenten in Nederland. In dit verband spreken we over verschillende sluitingstijdenregimes. De verschillen tussen gemeenten worden in kaart gebracht en er wordt onderzocht welke trends er bestaan. Wat zijn de kenmerken van gemeenten die kiezen voor een bepaald soort beleid? Kiezen grote gemeenten bijvoorbeeld voor andere sluitingstijden dan kleine gemeenten en bestaan er ook verschillen op basis van geografische ligging? Hierbij kan gedacht worden aan verschillen tussen de Randstad en gemeenten als Groningen of Maastricht. Vervolgens worden de trends in Nederland in kaart gebracht. Zijn bijvoorbeeld veel gemeenten bezig om een liberaal sluitingstijdenbeleid in te voeren? Om dit inzichtelijk te maken zijn ervaringen die elders in pilots en proeven zijn opgedaan bestudeerd. Vervolgens is gekeken naar wat de achterliggende motieven zijn om voor een bepaald regime te kiezen en wat voor effecten er bekend zijn voor de openbare orde, veiligheid en alcoholgebruik. Tevens is onderzocht of gemeenten naar aanleiding van de pilots en proeven het beleid hebben aangepast en zo ja, op welke wijze.

Verskillende sluitingstijdenregimes

De sluitingstijden in Nederland worden op gemeentelijk niveau vastgesteld. Doordat het mandaat bij de gemeenten ligt, is er sprake van veel verschillende vormen van beleid, wat heeft geresulteerd in grote verschillen tussen gemeenten. Daarnaast bestaan er soms ook verschillen binnen gemeenten. Zo hebben sommige gemeenten uitgaansgebieden benoemd waar andere sluitingstijden gelden dan in andere delen van dezelfde gemeente. Om een beeld te krijgen van de verschillende sluitingstijdenregimes in Nederland, worden twee overzichtsstudies besproken. De eerste studie is in 2002 uitgevoerd door onderzoeksbureau Intraval (Bieleman, Biesma & Jetzes, 2002). In deze studie is op nationaal niveau gekeken naar verschillen tussen gemeenten wat betreft de sluitingstijden van de horeca. Hoewel het onderzoek enigszins gedateerd is, blijft het relevant omdat het de verschillen in sluitingstijden verdeelt in categorieën die ook nu nog toepasbaar zijn. Het tweede onderzoek is in 2015 uitgevoerd door Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid STAP (Van Dalen, van Ginneken & Lubbers, 2015). In dit onderzoek is een soortgelijke analyse gemaakt als in 2002. Door de onderzoeken met elkaar te vergelijken, is een vergelijking in de tijd mogelijk. Is er bijvoorbeeld sprake van een verschuiving in de tussenliggende jaren?

Bieleman, et al. (2002) hebben middels een steekproef de sluitingstijden van de horeca in 137 Nederlandse gemeenten bestudeerd. Toentertijd was dat circa 27 procent van de Nederlandse gemeenten.³ In de steekproef zijn zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten meegenomen. Het onderzoek uit 2015 is uitgevoerd onder 159 Nederlandse gemeenten, dit is een steekproef van 40 procent (Van Dalen, van Ginneken & Lubbers, 2015).

Bieleman et al. onderscheiden drie categorieën sluitingstijden die gemeenten kunnen hanteren. Hoewel het onderzoek achttien jaar geleden verschenen is, biedt de indeling naar verschillende (sub)categorieën een helder overzicht van de verschillende mogelijkheden die ook nu nog gelden. De eerste categorie (A) betreft het model waarin de sluitingstijden voor doordeweekse dagen ongelijk zijn aan die van het weekend. Dit model wordt het meest gebruikt binnen de onderzochte gemeenten (75 van de 137 onderzochte gemeenten). De tweede categorie (B) betreft beleid waarin de sluitingstijden gelijk zijn voor alle dagen, destijds gehanteerd door 42 van de 137 gemeenten). Binnen de derde categorie (C) is sprake van vrijgegeven sluitingstijden. Dit laatste model werd door ongeveer veertien procent van de onderzochte gemeenten gehanteerd (20 van de 137).

³ In 2002 bestonden er 504 gemeenten in Nederland. In 2020 zijn dat er 355.

Tabel 2.1: Schematisch overzicht verschillende modellen sluitingstijden

	Zo	Ma	Di	Wo	Do	Vr	Za
Model A (75/137)	Verschillende sluitingstijden doordeweeks/weekend						
Model B (42/137)	Gelijke sluitingstijden doordeweeks en in het weekend						
Model C (20/137)	Vrije sluitingstijden						

Bron: Bieleman et al., 2002

Binnen de onderscheiden categorieën is een aantal opties mogelijk. De onderverdeling is gebaseerd op gemeenten die wel of niet hun sluitingstijden differentiëren op basis van verschillende soorten horecagelegenheden doordeweeks en/of in het weekend. Binnen categorie A worden vier subcategorieën onderscheiden, binnen categorie B zijn dit er twee. Wanneer er sprake is van vrije sluitingstijden, zijn er geen onderverdelingen. In tabellen 2.2a tot en met 2.2c zijn de verschillende onderverdelingen weergegeven. Voor de volledigheid staat daarbij vermeld hoeveel gemeenten binnen het model (A, B of C) dit regime destijds hanteerden en welk aandeel binnen de steekproef dit betreft.

Tabel 2.2a: Categorieën model A (sluitingstijden doordeweeks vroeger dan in het weekend)

Type	Aandeel model	Steekproef %	Doordeweeks	Weekend
A1	30/75	22	Hetzelfde voor alle type horeca	Hetzelfde voor alle type horeca
A2	10/75	7	Hetzelfde voor alle horeca	Differentiatie naar type horeca
A3	5/75	4	Differentiatie naar type horeca	Hetzelfde voor alle horeca
A4	30/75	22	Differentiatie naar type horeca	Differentiatie naar type horeca

Bron: Bieleman et al., 2002

Tabel 2.2b: Categorieën model B (sluitingstijden zijn doordeweeks en in het weekend gelijk)

Type	Aandeel model	Steekproef %	Sluitingstijd
B1	22/42	16	Hetzelfde voor alle horeca
B2	20/42	15	Differentiatie naar type horeca

Bron: Bieleman et al., 2002

Tabel 2.2c: Categorieën model C (vrije sluitingstijden)

Type	Aandeel model	Steekproef %	Sluitingstijd
C1	20/20	15	Vrijgegeven voor alle horeca

Bron: Bieleman et al., 2002

Uit de resultaten van zowel het onderzoek in 2002 als dat in 2015 blijkt dat de overgrote meerderheid van de onderzochte gemeenten een vorm van regime A hanteert. Dit betekent dat er sprake is van sluitingstijden die doordeweeks verschillen van het weekend en in sommige gevallen per type horeca. Ook het huidige Rotterdamse beleid valt binnen dit model (A4). Uit het onderzoek van Van Dalen et al. (2015) blijkt dat in de meeste gemeenten de sluitingstijden van cafés zijn vastgesteld op 01.00 uur of 02.00 uur doordeweeks en 02.00 uur of 03.00 uur in het weekend. De onderzoekers constateren dat het grootste verschil tussen het sluitingstijdenbeleid van gemeenten tot uiting komt in de sluitingstijden van discotheken. In grotere gemeenten mogen discotheken vaker openblijven tot 03:00 uur of later terwijl dit in kleine en middelgrote gemeenten 02:00 uur is. Bieleman et al. concluderen dat cafés in grote mate gebruik maken van de uiterste sluitingstijden die hun vergunning hen biedt. Voor restaurants en snackbars

geldt dat er een groter verschil is tussen de feitelijke en afgesproken sluitingstijden: veel van dit soort etablissementen sluit eerder (wanneer het rustig is). In het onderzoek zijn geen verbanden aangetroffen tussen de verschillende regimes enerzijds en de gemeentegrootte, regio of het aantal horecavoorzieningen anderzijds. De (sterke) aanwezigheid van toerisme lijkt niet van invloed op de door gemeenten gekozen sluitingstijdenregimes. Ditzelfde resultaat kwam aan het licht in het onderzoek van Van Dalen et al. (2015).

Uit beide onderzoeken komt naar voren dat een deel van de gemeenten de mogelijkheid biedt om van de standaardsluitingstijden af te wijken via ontheffingen. Dergelijke ontheffingen kunnen aangevraagd worden in gevallen zoals feestdagen, jubilea, personeelsfeesten, et cetera. Rotterdam kent een soortgelijke regeling waarbij ondernemers zogenaamde 'verlaatjes' en 'geluidjes' kunnen aanvragen. In een kleiner aantal gemeenten zijn afspraken gemaakt met horeca-etablissementen om het uitgaand publiek te reguleren. Zo mag er na een bepaalde tijd geen alcohol (zgn. alcoholstop) meer geschonken worden of wordt geen nieuw publiek meer toegelaten (zgn. venstertijd).

Wanneer we de resultaten van de twee onderzoeken vergelijken, zien we dat er in het algemeen geen grote verschuivingen hebben plaatsgevonden tussen 2002 en 2015. Het aantal gemeenten dat vrije sluitingstijden hanteert, is nagenoeg gelijk gebleven. Ten tweede wordt in beide studies vastgesteld dat de grootte, ligging en aan- of afwezigheid van toerisme niet van invloed lijkt op het beleid dat gehanteerd wordt. De keuze voor een restrictief of liberaal beleid lijkt dus in de eerste plaats afhankelijk van de lokale context en is mogelijk ook politiek ingegeven. Om een beter beeld te krijgen van de motivatie om voor een bepaald beleid te kiezen wordt hieronder ingegaan op de argumenten en onderliggende theorieën die binnen debatten over sluitingstijden worden gebruikt.

Beleidskeuze: motieven en theorieën

Bij de keuze voor een (nieuw) regime lijkt het bevorderen van de openbare orde en veiligheid de primaire factor te zijn (Bieleman et al., 2002). Dit motief lijkt in 2015 nog even belangrijk. Opvallend hierbij is dat deze argumentatie zowel wordt gebruikt voor het liberaliseren als voor het beperken van de sluitingstijden. Dit zien we ook terug in wetenschappelijke verhandelingen waarin verschillende tegenstrijdige theorieën bestaan.

De eerste theorie (*availability theory*) veronderstelt dat hoe groter de toegang en beschikbaarheid tot alcohol, des te meer er gedronken wordt (Stockwell & Gruenewald, 2001). Als gevolg van grotere alcoholconsumptie ontstaan er meer sociale en gezondheidsgerelateerde problemen. Aanhangers van deze theorie claimen dat een verruiming van de openingstijden leidt tot meer maatschappelijke problemen. Een tweede theorie betreft de zogenaamde '*Power Drinking*' theorie (Vingilis et al., 2004). Binnen deze theorie wordt verondersteld dat een restrictie van de openingstijden van de horeca ertoe leidt dat veel bezoekers het uur voor sluitingstijd extra veel alcohol zullen gebruiken omdat de kraan daarna dichtgaat. Deze theorie wordt onder andere gebruikt door aanhangers van vrije sluitingstijden. In de derde theorie (*temporal shift hypothesis*) (Vingilis et al., 2004) wordt ervan uitgegaan dat als gevolg van vrije sluitingstijden slechts een verschuiving in de tijd van drinkgedrag zal plaatsvinden. Zo zouden bezoekers hun uitgaanstijden wijzigen. Wanneer zij bijvoorbeeld een uur later komen zullen zij naar verwachting ook een uur langer blijven. Volgens voorstanders van sluitingstijden leidt het vrijgeven van de sluitingstijden daarom niet tot een wezenlijke verandering van de situatie maar ontstaat een verschuiving naar later in de nacht. Door voorstanders van liberalisering wordt nog een ander, niet direct aan alcoholconsumptie gerelateerd, argument gegeven voor het vrijgeven van de sluitingstijden. Volgens hen zou een liberaal sluitingstijdenbeleid ertoe leiden dat bezoekers van de horeca meer verspreid over de avond naar huis gaan. Hierdoor is er niet langer meer sprake van een piekmoment waarop iedereen

tegelijk op straat is. De hypothese is dat als gevolg van een meer verspreid vertrek, er minder incidenten zullen zijn omdat minder mensen elkaar tegenkomen. Als gevolg neemt overlast af en verbetert de veiligheid, aldus voorstanders. Hiermee is de openbare orde gediend. Tot slot wordt een economisch argument voor het vrijgeven van sluitingstijden benoemd. Dit zou leiden tot meer ruimte voor ondernemers en mogelijk het ontstaan van een levendiger uitgaansleven.

In het buitenland is veel onderzoek gedaan naar deze theorieën. De uitkomsten zijn vaak niet eenduidig. Dit komt onder andere doordat er grote verschillen bestaan tussen de lokale contexten in binnen- en buitenland, bijvoorbeeld voor wat betreft openingstijden en drinkcultuur. Gaat de *'Power Drinking'* theorie bijvoorbeeld ook op als de vastgestelde sluitingstijden op 04:00 uur liggen of op 03:00 uur? In de volgende paragrafen zal een kort overzicht gegeven worden van de ervaringen met verschillende sluitingstijdenregimes en de uitkomsten van pilots en experimenten in binnen- en buitenland. Eerst worden de ervaringen en resultaten in Nederland besproken (paragraaf 2.3 en 2.4). In paragraaf 2.5 wordt verder ingegaan op ervaringen buiten Nederland.

2.3 Pilots en ervaringen in Nederlandse gemeenten

In de afgelopen jaren zijn ervaringen opgedaan met verschillende sluitingstijdenregimes in gemeenten. Volgens Van Dalen et al. (2015) stelt 81 procent van de onderzochte gemeenten dat het hanteren van verschillende/gedifferentieerde sluitingstijden leidt tot verminderde overlast in de publieke ruimte en dat dit bevestigd wordt door betrokkenen zoals de politie en omwonenden. Daarbij geeft 65 procent van de onderzochte gemeenten aan dat met de horecasluitingstijden beoogd wordt om alcoholgerelateerde incidenten tegen te gaan. Vier op de tien gemeenten stellen bovendien dat hun beleid bedoeld is om het alcoholgebruik onder jongeren te beperken en te controleren (Van Dalen et. al., 2015). Dit wordt een nieuwe ontwikkeling genoemd in vergelijking met 2002. Mogelijk is het ontmoedigen van alcoholgebruik onder jongeren tussen 2002 en 2015 hoger op de agenda komen te staan. Zo is ook de alcoholleeftijd per 1 januari 2014 van 16 naar 18 jaar gegaan.

De gemeenten die vrije sluitingstijden hanteren, geven aan geen aanleiding te zien om sluitingstijden in te voeren of zijn van mening dat vrije sluitingstijden voordelen opleveren zoals minder overlast. Opvallend is dat 62 procent van de gemeenten zonder sluitingstijden geen klachten heeft over dit beleid. Negentien procent van deze gemeenten stelt dat zij diverse vormen van nachtelijke overlast ervaren, maar dat dit naar alle waarschijnlijkheid inherent is aan het uitgaansleven en voor zal komen ongeacht het gevoerde horecabeleid.

Bovenstaande ervaringen duiden erop dat een grote meerderheid van de gemeenten tevreden is met het eigen beleid. Het lijkt daarbij weinig uit te maken of er sprake is van gedifferentieerde of vrije sluitingstijden.

Uitkomsten pilots Nederland

Ondanks dat een groot deel van de gemeenten tevreden lijkt, zien we dat de afgelopen tien jaar in veel gemeenten de discussie is gevoerd over het verruimen of vrijgeven van de sluitingstijden. In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de beweegredenen om de sluitingstijden te wijzigen. Meer uitgebreide informatie uitgesplitst naar gemeenten is in bijlage 1 terug te vinden.

In veel gemeenten wordt de discussie gevoerd over het invoeren van een liberaler sluitingstijdenbeleid met als doel het uitgaansleven te stimuleren. Ondernemers krijgen zo meer vrijheid en men hoopt dat er meer uitgaanspubliek naar de gemeente komt. In nagenoeg alle gemeenten wordt hier als voorwaarde

aan verbonden dat het veranderen van de sluitingstijden niet mag leiden tot meer politie-inzet, incidenten en/of overlast. Andere redenen om de openingstijden te verruimen zijn erop gericht om het vertrek van het uitgaanspubliek te reguleren. In een klein aantal gemeenten worden de sluitingstijden gewijzigd om deze gelijk te trekken met de omgeving, de gemeente aantrekkelijker te maken voor mensen van buiten de gemeente of om juist jongeren binnen de gemeente te houden. In een klein aantal gemeenten is geprobeerd om het uitgaansmoment te vervroegen door een uiterste toegangstijd tot discotheken en cafés te bepalen (Enkhuizen en West-Friesland). Hoewel dit effect behaald lijkt te worden, leidt het beleid tot andere onwenselijke situaties waarbij er rond toelatingstijd rijen en drukte op straat ontstaan.

In veel gemeenten leidt de wijziging van de sluitingstijden niet tot meer politie-inzet of een groter aantal incidenten. Er bestaan echter verschillen tussen gemeenten. In sommige gemeenten neemt het aantal incidenten af, bijvoorbeeld als gevolg van een betere spreiding van het vertrekkende publiek (bijvoorbeeld in Breda, Deventer, Maastricht en Zwolle). Tegelijkertijd werd door een klein aantal gemeenten een toename van het aantal incidenten waargenomen in de periode met verruimde/vrije sluitingstijden (bijvoorbeeld in Arnhem en Den Helder). Ook zien we dat tijdens de pilots politie vaak meer toezicht houdt om te controleren of ondernemers zich aan de voorwaarden van de pilot houden. Het veiligheidsgevoel van bewoners lijkt, met uitzondering van 's-Hertogenbosch, niet te verslechteren als gevolg van de verruimde openingstijden.

Betrokken ambtenaren zijn over het algemeen vaak positief over het verloop van de pilots. Van de aangehaalde voorbeelden zijn er slechts twee gemeenten die de vrije of verruimde sluitingstijden hebben teruggedraaid nadat deze een aantal jaar golden (Den Helder en Venray). In de overgrote meerderheid van de gemeenten waar is geëxperimenteerd, is de pilot omgezet in regulier beleid, uitgebreid of verlengd. Toch is er ook een aantal gemeenten waar de ervaringen niet alleen positief zijn. In verschillende gemeenten is inmiddels de discussie op gang gekomen om de vrije sluitingstijden af te schaffen. Bijvoorbeeld omdat er veel overlast ervaren wordt of omdat de gemeente hierdoor een aanzuigende werking heeft op uitgaanspubliek van buiten de gemeente.

Vanuit het perspectief van de ondernemers kan geconcludeerd worden dat zij tevreden zijn met de ruimte die hen geboden wordt binnen de pilots. Zij krijgen meer vrijheid en waarderen de samenwerking met de gemeente en politie. Tegelijkertijd blijkt uit verschillende evaluaties en behoeftenonderzoek dat veel 24-uursvergunningen niet gebruikt worden zoals beoogd. In veel gemeenten sluiten de zaken met een ontheffing rond de sluitingstijd die binnen het reguliere vergunningenstel valt (bijvoorbeeld Amsterdam, Groningen en Nijmegen) of blijkt uit een inventarisatie dat er weinig behoefte is aan 24-uursvergunningen (Den Haag en 's-Hertogenbosch).

Een opvallende overeenkomst tussen veel pilots is dat hoewel politie, gemeente en ondernemers tevreden zijn, bewoners vaak meer overlast ervaren. In veel gemeenten ervaren bewoners gedurende een langere periode in de nacht meer overlast dan vóór uitbreiding van de sluitingstijden. Dit lijkt in het bijzonder te gelden voor bewoners rondom het uitgaansgebied. Desondanks lijkt de toename van de overlast voor gemeenten vaak geen reden te zijn om te stoppen met de pilot. Er zijn geen voorbeelden bekend van gemeenten waar een pilot tussentijds is gestopt als gevolg van een toename van incidenten en overlast of waar direct na afronden van de pilot de reguliere sluitingstijden weer zijn ingesteld. De uitkomsten van de evaluaties lijken erop te duiden dat de toename van ervaren overlast door bewoners niet van dermate aard is dat het opweegt tegen de positieve ervaringen van gemeente, politie en ondernemers.

Ondanks dat er veel evaluaties gedaan zijn, is het vaak onduidelijk wat precies de gevolgen van de experimenten zijn. In veel gevallen is door het gemeentelijk onderzoeksbureau kwalitatief onderzoek verricht naar de effecten. In andere gemeenten is gekozen voor kwalitatief onderzoek op basis van overlastregistraties. Hoewel in veel van deze onderzoeken volgens wetenschappelijke principes is gewerkt, zijn het toegepaste en beleidsgerichte onderzoeken. Methodologisch gezien kan de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeken verbeterd worden. Zo is het in veel gevallen de vraag of de gemeten en vermeende effecten van de pilots ook daadwerkelijk het gevolg zijn van het wijzigen van de openingstijden. In veel gevallen wordt tijdens de pilot extra toezicht gehouden door de gemeenten en nemen de ondernemers bij de start van de pilot extra maatregelen om overlast tegen te gaan. De gevolgen op de langere termijn zijn veelal (nog) niet vast te stellen en kunnen ook (mede) het gevolg zijn van andere maatregelen die gemeenten hebben genomen. Nagenoeg alle onderzoeken naar de effecten stoppen zodra de pilot is afgerond en tot regulier beleid is omgezet. In dat licht is het opvallend dat in twee gemeenten een aantal jaar na invoering van de vrije sluitingstijden opnieuw discussie is ontstaan over de afschaffing van dit beleid. Wellicht dat er dus sprake is van een korte-termijneffect.

2.4 Vergelijking van het horecabeleid in de G4

Behalve dat het niet duidelijk is wat precies de effecten zijn van de pilots die in Nederland uitgevoerd zijn, is het ook de vraag in hoeverre deze resultaten relevant en vertaalbaar zijn naar de Rotterdamse context. Een grootstedelijke cultuur laat zich niet gemakkelijk vergelijken met kleinere gemeenten. Om deze reden wordt in deze paragraaf een korte vergelijking gemaakt tussen het horecabeleid in de G4. Eerst wordt kort beschreven hoe het horecabeleid is ingericht en hoe dit zich verhoudt ten opzichte van het Rotterdamse beleid.

Amsterdam

In Amsterdam gelden verschillende regels en accenten binnen verschillende gebieden. Het horecabeleid is sterk gedifferentieerd naar gebied, seizoen en stadsdeel. Zo gelden er verschillende sluitingstijden voor terrassen afhankelijk van het seizoen, het plein en de temperatuur. De gemeente stuurt binnen verschillende gebieden op de vestiging en beheersing van de aanwezige soorten horeca. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vijf gebieden in de binnenstad. Er worden zes verschillende typen horeca benoemd in het horecabeleid:

- Horeca 1: Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van vooral op gemakvoeding gerichte, eenvoudige en snel bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het voor consumptie ter plaatse verstrekken van zwak- en niet-alcoholische dranken. E.g. snackbars, cafetaria's, fastfoodzaken en -ketens.
- Horeca 2: Horecabedrijven, al dan niet met een besloten karakter, die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken, waarbij het gelegenheid bieden tot dansen op en tot het beluisteren van overwegend mechanische muziek een wezenlijk onderdeel vormt. E.g. discotheken, zaalverhuurlocaties en sociëteiten.
- Horeca 3: Horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. E.g. (eet)cafés.
- Horeca 4: Horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet- alcoholische dranken. E.g. restaurants, lunchrooms, koffiehuisen, ijssalons.
- Horeca 5: Hotels

- Horeca 6: Culturele horeca, dat wil zeggen de uitoefening van horeca-activiteiten in een gebouw dat primair voor culturele of museale activiteiten wordt gebruikt.

Ontwikkeling horecavisie Amsterdam

In Amsterdam is er expliciet voor gekozen om geen nachtzaken in het centrum van Amsterdam te creëren. Eerder is in het centrum geëxperimenteerd met diverse regimes waaronder verruimde sluitingstijden van natte en droge horeca, afkoeluren en een venstertijd. Uit dit experiment bleek dat een verruiming van de openingstijden tot meer geweldsincidenten leidde (Het CCV, Sluitingstijdenbeleid). Ook onderzoek van De Goeij et al. (2015) toonde aan dat het verlengen van de sluitingstijden van de Amsterdamse horeca leidde tot een toename van 34 procent van alcoholgerelateerd letsel.

In de Horecavisie 2011-2014 is bepaald dat tien locaties buiten de uitgaansgebieden een 24-uursvergunning konden krijgen als pilot. Doel van de pilot was om flexibiliteit aan ondernemers te gunnen qua openings- en sluitingstijden, maar ook om een bijdrage te leveren aan het spreidingsbeleid, om een gevarieerd innovatief en multidisciplinair aanbod van horeca te stimuleren en om een bijdrage te leveren aan de nachtdynamiek in de stad. Na het wegvallen van veel clubs en dance-mogelijkheden rond de eeuwwisseling bestond onder verschillende partijen in de stad de indruk dat het nachtleven verschaalde. Met de pilot werd getracht dit te verbeteren. Daarbij koos de gemeente Amsterdam ervoor om in te zetten op kwalitatief hoogwaardige horeca.

Omdat de plannen zowel op ambtelijke gronden als op creatieve gronden worden getoetst, wordt geborgd dat de initiatieven zowel bestuurlijk als inhoudelijk voldoen. Via het toetsingsproces zouden alleen gemotiveerde ondernemers overblijven, wat de kwaliteit van het nachtleven ten goede komt. Het ambtelijk team is eveneens positief over het verloop van de pilot. Er zijn weinig tot geen negatieve effecten geconstateerd (in de vorm van overlast, incidenten en extra politie-inzet). Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om langer open te blijven. Alleen de initiatieven uit het dance-segment blijken daadwerkelijk langer open te zijn dan buiten de normale vergunningen mogelijk is. Een ander doel van de pilot was om een bijdrage te leveren aan de nachtdynamiek in Amsterdam. Idee was dat door het vergeven van 24-uursvergunningen ook andere ondernemers zouden aanhaken. Bijvoorbeeld een broodjeszaak die opent op het moment dat een nachtclub sluit. Dit lijkt echter niet van de grond te zijn gekomen. Op basis van de evaluatie is op 15 mei 2019 besloten om de pilot met nachthoreca door te zetten en uit te breiden met maximaal 6 24-uursvergunningen (Gemeentebld 2019, nr. 117375, 15-05-2019).⁴

Den Haag

In Den Haag wordt onderscheid gemaakt tussen uitgaanskernen, toeristische gebieden en woongebieden. Er zijn drie toeristische gebieden: de binnenstad, Scheveningen Bad en Scheveningen Haven. Er zijn vijf uitgaanskernen benoemd die verspreid liggen in de toeristische gebieden binnenstad en Scheveningen Bad. De gemeente kiest ervoor om per gebied te concentreren op de bepaalde typen horeca. De gemeente kent drie type horecabedrijven:

- Categorie 1 kent uiterste openingstijden van 7.00 uur en 23.00 uur.
- Categorie 2 mag in de nachten van donderdag op vrijdag, vrijdag op zaterdag en zaterdag op zondag geopend zijn tot 2.30 uur. Op de overige dagen mag een categorie 2 tot 2.00 uur geopend zijn.
- Categorie 3 (alleen in de uitgaanskernen) heeft vrije sluitingstijden.

⁴ Op het moment van schrijven ontwikkelt de gemeente Amsterdam nieuw horecabeleid

Horeca in categorie 2 en 3 zijn geconcentreerd in de toeristische gebieden en/of uitgaanskernen. In woonwijken bestaat voornamelijk horeca die binnen categorie 1 valt. Horecazaken die binnen categorie 2 vallen kunnen twaalf keer per jaar een geluidje en/of een verlaatje aanvragen waarbij zij een incidentele ontheffing ontvangen. Met een verlaatje mag de horeca tot uiterlijk 06:00 openblijven. Met een geluidje wordt geen geluidsnorm toegepast tot de reguliere sluitingstijd van de onderneming.

Ontwikkeling horecavisie Den Haag

Speerpunt van de Haagse Horecavisie 2016-2019 is flexibel zijn in de regelgeving om ruimte te kunnen bieden aan nieuwe creatieve concepten die niet altijd binnen de gemeentelijke regelgeving te plaatsen zijn. Er wordt hoge prioriteit gegeven aan de economische ontwikkeling van toeristische gebieden in de binnenstad en Scheveningen waarbij ruimte is voor een sterk horeca-aanbod. In andere delen van de stad wordt juist ingezet op kleine horeca en wordt terughoudend omgegaan met de toevoeging van grootschalige horeca. In grote lijnen komt het erop neer dat de gemeente op een aantal specifieke plaatsen inzet op het versterken van het horeca-aanbod en daarvoor een flexibele houding aanneemt. Tegelijkertijd wordt de leefbaarheid in woonwijken bewaakt. Leidend is dat horeca in de woonwijken geen negatieve invloed mag hebben op de leefbaarheid. In woonwijken wordt met name ingezet op lichte horeca met een wijkverzorgend karakter.

Utrecht

In Utrecht geldt voor een groot gedeelte van de horeca vrijgegeven sluitingstijden. Er zijn zeven verschillende soorten horeca benoemd. Met uitzondering van de lichte horeca (categorie D2 en D3) mag de horeca 24 uur per dag open zijn. Voor terrassen geldt dat zij van 9:00-01:00 geopend mogen zijn. Horeca die behoort tot een sport-, jeugdorganisatie of -instelling mag niet open zijn tussen 01:00-07:00. Voor elk type horeca is een hinderprofiel opgesteld waarmee een inschatting wordt gedaan hoe groot de te verwachten overlast is van het type horeca. Hieronder volgt een korte beschrijving van de typen horeca in Utrecht:

- Categorie D2 (lichte horeca): Daghoreca waarbij de bedrijfsactiviteit is gericht op het al dan niet ter plaatse verstrekken van etenswaren en dranken en is gebonden aan de openingstijden zoals die gelden voor detailhandel. Er wordt weinig overlast verwacht van dit type horeca.
- Categorie D3 (lichte horeca plus): Dag- en avondhoreca voor consumptie ter plaatse, waarbij de sluitingstijd om 23.00 uur is. Eveneens weinig hinder verwacht.
- Categorie D1 (middelzware horeca): Horecabedrijf dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van maaltijden, en serveren van dranken en kleine consumpties voor consumptie ter plaatse. Na restauranttijden zijn geen activiteiten toegestaan. Enige hinder verwacht.
- Categorie C (snelle horeca): Een horecabedrijf dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van bereide etenswaren en alcoholvrije dranken. Geen actieve bediening aan tafel. Vanwege de hoge frequentie van komende en gaande gasten is enige hinder verwacht van dit type horeca.
- Categorie B (zware horeca): Een horecabedrijf dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van dranken voor consumptie ter plaatse, al dan niet met als nevenactiviteit het verstrekken van maaltijden. Mogelijkheid tot dansen in het weekend. Hinder verwacht.
- Categorie A2 (grootschalige zware horeca): zaalverhuur voor grootschalige, besloten feesten, zoals bruiloften. Veel hinder verwacht.
- Categorie A1 (grootschalige zware horeca): Een horecabedrijf dat tot hoofddoel heeft het bedrijfsmatig ten gehore brengen van (live) muziek en het geven van gelegenheid tot

dansbeoefening, eventueel i.c.m. met de verstrekking van dranken en kleine etenswaren. Het accent ligt op het ten gehore brengen van muziek en het gelegenheid geven tot dansen. Veel hinder verwacht.

De middelzware horeca kunnen gebruik maken van vier ‘vermaakjes’ per jaar waarmee zij onder voorwaarden activiteiten mogen organiseren na restauranttijden. Voor het verruimen van de geluidsnormen kan twee keer per jaar een aparte vergunning worden aangevraagd.

Ontwikkeling horecavisie Utrecht

In Utrecht is in 2018 een ontwikkelingskader verschenen waarin de toekomstvisie voor de horeca in de gemeente omschreven staat. Net zoals in andere gemeente tracht Utrecht ruimte te bieden aan de horeca maar houdt het tegelijkertijd de leefbaarheid in de woonwijken in het oog. In het kader worden vijf, voorheen acht, gebieden benoemd die elk hun eigen profiel hebben. In dit profiel staat beschreven wat voor horeca in het gebied gewenst is en waar er ontwikkelmogelijkheden voor de horeca zijn. Bij aanvragen van nieuwe horeca wordt getoetst of deze horeca toegestaan is in het betreffende gebied/de straat. Doel is om ruimte te bieden aan de groeiende horeca in de stad waar dat kan. De gemeente geeft ruimte voor de vestiging van lichte horeca in woonwijken buiten de binnenstad. Deze horeca dient gericht te zijn op ontmoeting. Ook wordt er in het kader ruimte geboden voor de ontwikkeling van combinatiewinkels waarbinnen ondersteunende horeca-activiteiten plaatsvinden.

Wanneer het beleid in de verschillende steden met elkaar en met het beleid van Rotterdam vergeleken wordt dan valt vooral een groot aantal overeenkomsten op. In alle steden is het duidelijk dat gemeenten bezig zijn om een goede balans te zoeken tussen een rijk en gevarieerd horeca-aanbod en het bewaken van de leefbaarheid in wijken. Daarbij valt op dat gemeenten opzoek zijn naar manieren om nieuwe horecaconcepten de ruimte geven. In bijvoorbeeld Utrecht en Den Haag wordt onderkend dat nieuwe horecaconcepten vaak niet binnen de bestaande kaders passen en dat er nieuwe vormen van horeca ontstaan waarbij meerdere functies gecombineerd worden, bijvoorbeeld winkelruimte en een drinkgelegenheid. Een andere overeenkomst is dat alle gemeenten het horecabeleid differentiëren naar gebied. Daarbij is er meer ruimte voor zware (nacht)horeca in de binnenstad en toeristische gebieden. Opvallend is dat Amsterdam er juist voor kiest om verspreid over de stad een aantal hoogwaardige nachtzaken toe te staan. Verschillende gemeenten zetten tegelijkertijd in op het versterken van de aanwezigheid van lichte horeca in de wijken waarmee ontmoeting gestimuleerd wordt. Ook zijn de gemeenten bezig om ruimte te bieden aan creatieve concepten en kwalitatief hoogwaardige horeca. Tot slot bieden verschillende gemeenten ondernemers de mogelijkheid om incidentele ontheffingen te krijgen waarmee langer opengebleven of meer geluid gemaakt mag worden.

Behalve overeenkomsten is er een ook aantal verschillen te benoemen. In de gemeenten bestaan verschillende definities en benamingen van de typen horeca. In Den Haag worden bijvoorbeeld drie soorten horeca onderscheiden terwijl er in Amsterdam en Utrecht respectievelijk zes en zeven horeca categorieën bestaan. In Rotterdam bestaan vijf typen horeca. Binnen de G4 heeft alleen Utrecht vrije sluitingstijden voor een groot deel van de horeca. Overigens ontstond bij het verschijnen van het horecakader 2018 zoveel weerstand tegen de plannen voor uitbreiding van de horeca dat de verantwoordelijke wethouder deze plannen vooralsnog heeft opgeschort. Opvallend is ook dat er in Amsterdam vanwege slechte ervaringen juist voor gekozen is om minder nachthoreca in de binnenstad toe te staan en meer in te zetten op kwalitatief hoogwaardige horeca.

Over het geheel genomen kan er vooral gesproken worden over nuanceverschillen. Alle gemeenten zijn op zoek naar balans tussen het creëren van een aantrekkelijke binnenstad voor toeristen en ondernemers waarbij regelmatig spanning ontstaat voor wat betreft leefbaarheid, openbare orde en overlast. We zien daarbij dat de gemeenten ervoor kiezen om op gerichte plekken ruimte te bieden aan de horeca en deze op andere plekken juist te beperken.

2.5 Ervaringen uit het buitenland

Een groot deel van de gevonden onderzoeken zijn gericht op de invloed van alcoholconsumptie op incidenten en openbare orde. De gedetailleerde resultaten van de onderzoeken zijn te vinden in bijlage 2. Hieronder volgt een korte samenvatting van de belangrijkste uitkomsten.

In 2009 is een metastudie verschenen waarin de effecten van het versoepelen van openingstijden van bars en clubs sinds 1965 zijn beschouwd (Stockwell & Chikritzhs, 2009). In elf van de veertien wetenschappelijke publicaties zijn er significante resultaten gevonden die wijzen op een ongunstig of gunstig effect van ruimere openingstijden. Stockwell en Chikritzhs concluderen dat een verruiming van de openingstijden van bars en clubs leidt tot verhoogde alcoholconsumptie en daaraan gerelateerde schadelijke effecten. In de verschillende onderzoeken, die hoofdzakelijk van Britse en Australische oorsprong zijn, komt naar voren dat een beperking van de openingstijden leidt tot een afname van de alcoholconsumptie, alcoholgerelateerd geweld en gerelateerde incidenten voor de openbare orde, veiligheid en gezondheid. Ook het aantal ziekenhuisopnames verminderde in gebieden waar de schenktijden verkort werden. Op plekken waar de sluitingstijden werden verlengd of vrijgegeven, werden vaak tegenovergestelde significante resultaten gemeten. Er is ook een aantal studies waarin geen significante veranderingen gemeten werden nadat de sluitingstijden werden verlengd. Stockwell & Chikritzhs merken echter op dat deze studies vaak methodologisch zwak zijn.

Om overmatig alcoholgebruik tegen te gaan, zijn in Groot-Brittannië in 2005 de openingstijden uitgebreid van 11 uur 's avonds naar 5 uur 's ochtends. Het idee was dat er sprake zou zijn van overmatig alcoholgebruik als gevolg van de beperkte openingstijden. Uit verschillende onderzoeken is echter gebleken dat het aantal geweldsdelicten en incidenten niet is veranderd door het ingevoerde beleid (e.g. Durnford et al., 2008; Babb, 2007; Hough & Hunter, 2008; Humphreys et al., 2013). Opgemerkt wordt dat weinig horecagelegenheden gebruik maken van 24-uursvergunningen. Sinds de invoering van de nieuwe sluitingstijden sluiten de pubs, cafés en discotheken gemiddeld genomen maar ongeveer 30 minuten later dan voorheen. Veel gelegenheden gaan nog steeds om 23:00 uur dicht, omdat er na dit tijdstip te weinig vraag is.

In Noorwegen hebben onderzoekers aangetoond dat per 1 uur verruiming in de sluitingstijden van 'natte' horeca, er een stijging is van 4,8 geweldsdelicten per 100.000 inwoners per kwartaal (Rossow & Norstrom, 2011). Het beperken van de sluitingstijden leidt tot het tegenovergestelde effect, namelijk een afname van de geweldsincidenten.

In Australië kwam uit onderzoek naar voren dat restrictie van verkoopuren voor alcohol wordt geassocieerd met een vermindering van het aantal alcoholgerelateerde incidenten (Atkinson et al., 2018). Op basis van het onderzoek wordt gesteld dat er 12,3 procent minder alcoholgerelateerde incidenten plaatsvinden wanneer horecagelegenheden om 3 uur 's nachts sluiten in plaats van 5 uur. Bij een nog eerdere sluitingstijd werden de effecten groter.

Economie en toerisme

Behalve de invloed van sluitingstijden op alcoholconsumptie en incidenten, is er ook onderzoek gedaan naar de combinatie van het uitgaansleven en toerisme. Giordana et al (2018) hebben een onderzoek uitgevoerd naar de wisselwerking tussen het nachtleven, toerisme en economie waarbij een aantal Franse steden is vergeleken met Barcelona. Verschillende door de auteurs bekeken studies tonen aan dat de ontwikkeling van het nachtleven samengaat met een exponentiële groei in temporele conflicten tussen partijen die dezelfde ruimte gebruiken (werkenden, slapenden en feestvierders). Dit zorgt voor spanningen, met name rondom geluidsoverlast en alcoholconsumptie in de publieke sfeer en leidt regelmatig tot geweldsconflicten en vandalisme. Toerisme zou deze problemen radicaliseren: normaal gesproken zijn de conflicten gemarkeerd door een werkweek/weekendritme, maar door het toerisme worden de conflicten intenser en uitgebreid naar de gehele week.

Wickham (2012) heeft beleidsonderzoek gedaan naar de nachteconomie (in Londen) en de effecten van ingezette beleidsmiddelen. In het onderzoek worden verschillende beleidsmaatregelen beoordeeld. Wickham concludeert onder andere dat: schenktijden naast de beschikbaarheid van alcohol ook de stroom mensen richting specifieke locaties en straten in de stad beïnvloeden en venstertijden niet bewezen effectief zijn tegen kroegentochten en niet automatisch tot minder criminaliteit leiden.

2.6 Betekenis voor de Rotterdamse context

In de gemeenteraad van Rotterdam wordt net zoals in veel plaatsen in Nederland, de discussie gevoerd over het verruimen of vrijgeven van de sluitingstijden in de horeca. Volgens voorstanders hoort bij een wereldstad als Rotterdam een bruisend en actief nachtleven, wat hen inziens bereikt zou kunnen worden door onder andere een ruimer openingstijdenbeleid. Daartegenover staat de opvatting dat het uitbreiden van de openingstijden een grotere belasting met zich meebrengt voor ordehandhavers en mogelijk tot meer overlast leidt voor omwonenden. Via literatuuronderzoek is onderzocht wat er tot nu bekend is over de gevolgen van (wijzigingen in) het sluitingstijdenbeleid op de openbare orde, veiligheid en alcoholgebruik.

Op basis van de geanalyseerde onderzoeken kan geen eenduidig antwoord gegeven worden op de vraag of verruiming of ontheffing van sluitingstijden zorgen voor een toename in het aantal (alcoholgerelateerde) incidenten en omgevingsoverlast. Hoewel in verschillende internationale publicaties een negatieve correlatie is gevonden tussen het verruimen van de openingstijden en het aantal alcoholgerelateerde incidenten en/of de ervaren overlast, is het duidelijk dat grote verschillen in lokale context en uitgaanscultuur zich lastig laten vertalen naar algemeen geldende waarheden. De context varieert per gemeente waardoor er sprake is van lokale variëteit. Bovendien is er ook een groot aantal pilots in Nederland uitgevoerd waarin positieve effecten van het verruimen ervaren is. Daar dient de kanttekening bij geplaatst te worden dat de situatie in kleine gemeenten in Nederland niet vergelijkbaar is met een grootstedelijke context. Toch zien we dat ook binnen de grotere steden verschillende keuzes worden gemaakt. Zo gelden in Utrecht en Groningen vrijgegeven sluitingstijden en heeft Amsterdam een pilot uitgevoerd met nachthoreca aan de rand van de stad.

De ervaringen met pilots in Nederland tonen aan dat in veel gemeenten een verruiming van de sluitingstijden niet tot aanzienlijk meer incidenten of inzet van politie in uitgaansgebieden hoeft te leiden. Omwonenden ervaren vaak meer overlast, maar ervaren vaak niet een verslechterd veiligheidsgevoel als gevolg van de verruimde of aangegeven sluitingstijden. Ondernemers zijn meestal positief over de pilots en ervaren meer vrijheid. Zij waarderen met name de grotere flexibiliteit. Uit verschillende pilots blijkt overigens dat wanneer er sprake is van vrijgegeven sluitingstijden veel ondernemingen niet veel langer

openblijven dan voorheen. Zij sluiten regelmatig rond de reguliere sluitingstijden die in een gemeente van kracht zijn. Er lijkt daarmee een relatief kleine groep ondernemers te zijn die daadwerkelijk gebruik wil maken van een 24-uursvergunning.

Dat de pilots positief worden beoordeeld, blijkt ook uit het gegeven dat de pilots vaak worden omgezet in regulier beleid. Methodologisch gezien, kan er een aantal kanttekeningen gemaakt worden bij de uitkomsten van de pilots. Zo wordt vaak extra toezicht gehouden door de politie en zijn er in veel gevallen voorwaarden verbonden aan deelname door ondernemers, waardoor de ondernemers meer maatregelen nemen met betrekking tot beveiliging en overlast. Tevens is het onduidelijk wat de gevolgen op de langere termijn zijn en valt het niet met zekerheid vast te stellen dat de waargenomen verschillen na verruiming (mede) het gevolg zijn van andere lokale maatregelen. Het is daarom de vraag in hoeverre de resultaten valide en betrouwbaar zijn.

Hoewel dit literatuuronderzoek niet direct tot antwoorden leidt, kan er wel een aantal punten ter overweging worden meegegeven bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Ten eerste kan er gedacht worden aan een ander model van sluitingstijden. In de literatuur zijn zeven verschillende modellen geïdentificeerd waarbij telkens een keuze wordt gemaakt tussen het al dan niet differentiëren van de sluitingstijden tussen verschillende typen horeca in het weekend en doordeweeks. Daarbij zou de gemeente ook kunnen denken aan het differentiëren naar gebieden in plaats van enkel naar vergunningen. In verschillende gemeenten zijn er uitgaansgebieden aangewezen waar ruimere of vrije sluitingstijden gelden. In Amsterdam is er bewust voor gekozen om tien 24-uursvergunningen te verlenen aan initiatieven buiten het centrum. De initiatieven worden zowel ambtelijk als inhoudelijk getoetst waarmee Amsterdam inzet op hoogwaardige horeca die iets toevoegt aan het bestaande aanbod. Vanwege de positieve ervaringen is de proef uitgebreid.

Andere maatregelen waaraan gedacht kan worden, is het verruimen van de sluitingstijden met daaraan gekoppeld een venstertijd of alcoholstop. Bij een venstertijd mogen vanaf een bepaald tijdstip geen nieuwe klanten meer worden binnengelaten. Bij een alcoholstop wordt er vanaf een bepaalde tijd voor sluiten geen alcohol meer geschonken. De gedachte is dat deze maatregelen bijdragen aan een meer gespreid vertrek. Er zijn echter ook negatieve effecten gevonden van het instellen van een venstertijd, zoals rijvorming en veel verplaatsingen vlak voor de venstertijd.

Hoofdzakelijk blijft dat er beleid wordt gemaakt dat aansluit bij de behoeften van betrokkenen waarbij vanuit de gemeente een afweging gemaakt kan worden welke belangen prioriteit krijgen. Daarvoor is het noodzakelijk dat goed in beeld wordt gebracht wat de behoeften en wensen van de verschillende betrokkenen zijn. Het is duidelijk dat de baten en lasten per actor variëren. De horeca heeft baat bij meer omzet; de gemeente bij een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor ondernemers, bewoners en toeristen; handhavers bij minder ordeproblemen; terwijl de omwonenden minimale overlast verwachten. Het afwegen van deze verschillende belangen vereist een zorgvuldige afweging door de gemeente, rekening houdend met de lokale context. Het in het kader van dit onderzoek uitgevoerde behoeftenonderzoek kan daarbij deels inzicht geven in die behoefte.

3. Behoeften en gebruik vergunning ondernemers avondvergunning

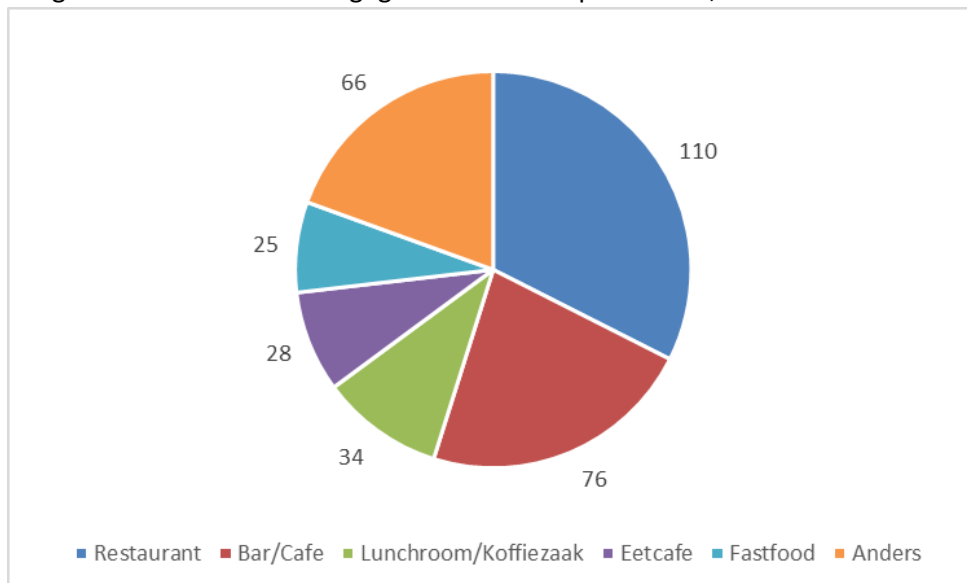
In dit hoofdstuk wordt bekeken op welke manier ondernemers die een horecaonderneming met een avondvergunning (vergunning categorie type 2) uitbaten, hun vergunning gebruiken en welke behoeften er onder deze ondernemers bestaan voor wat betreft de sluitingstijden. Daarbij bekijken we in hoeverre het huidige beleid aansluit bij de behoeften en welke wijzigingen in het beleid gewenst zijn. Tevens is gekeken naar de behoefte aan 24-uursvergunningen onder deze groep en in hoeverre ondernemers bereid zijn daarvoor aan extra voorwaarden te voldoen.

In dit hoofdstuk worden telkens de resultaten uit de enquête gepresenteerd via figuren die vervolgens worden aangevuld met de kwalitatieve data uit de interviews. Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over ondernemers of respondenten, dan worden daarmee ondernemers met een horecavergunning categorie 2 bedoeld die de vragenlijst hebben ingevuld.

3.1 Achtergrondgegevens

De uitkomsten van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op interviews en enquêtes afgenomen onder ondernemers met een avondvergunning. Het totale bestand met vergunninghouders bestaat uit 1.726 ondernemingen met een horecavergunning. De totale populatie ondernemingen met een avondvergunning komt na aftrek van de 24-uursvergunningen, correctie voor vervuiling in het databestand en het filteren van niet-relevante ondernemingen uit op 1.237 ondernemingen (zie ook bijlage 1 voor de onderzoeksverantwoording). Van deze ondernemers hebben er 261 de vragenlijst volledig ingevuld. De valide respons voor deze groep komt daarmee op 21,1 procent.

In figuur 3.1 is een overzicht gegeven van de respondenten, onderverdeeld naar het soort onderneming.



Figuur 3.1: soort onderneming (meerdere antwoorden mogelijk)

Bron Risbo (eigen bewerking)

Het grootste deel van de respondenten (110 respondenten) is eigenaar of uitbater van een restaurant. De op één na grootste categorie bestaat uit bars en cafés (76 respondenten), gevolgd door lunchrooms/koffiezaken (34 respondenten), eetcafés (28 respondenten) en fastfoodzaken (25

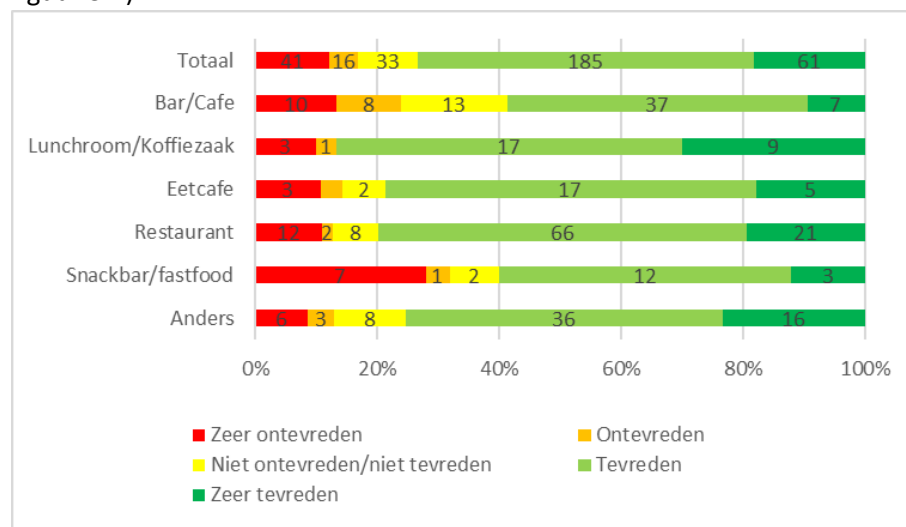
respondenten). In de categorie ‘anders’ (66 respondenten) zijn verschillende kleine soorten horeca samengevoegd. Het betreft voornamelijk paracommerciële instellingen zoals stichtingen, en sportverenigingen waar de horeca-activiteiten een bijzaak zijn maar niet de reden van het bestaan van de onderneming vormen. Ongeveer negen op de tien ondernemingen (87,9 procent) die deelgenomen hebben, beschikt over een drankvergunning. In figuur b3.1 in de bijlage is een overzicht gegeven van het soort onderneming van respondenten naar gebied waar deze gevestigd zijn. We zien daarbij een ongeveer gelijke verdeling tussen de verschillende gebieden, waarbij het grootste gedeelte bestaat uit restaurants gevolgd door bars/café's.

3.2 Huidige sluitingstijden en beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op reguliere en/of huidige sluitingstijden. Hiermee wordt bedoeld de sluitingstijden die de ondernemer zelf hanteert voor de horecagelegenheid en dus niet de uiterste sluitingstijden die de vergunning toestaat.

Uit de interviews blijkt een verschil tussen de reguliere openingstijden van restaurants, koffiezaken en eetcafés enerzijds en snackbars, afhaalrestaurants en cafés anderzijds. Zo sluiten cafés meestal doordeweeks (zondag t/m donderdag) rond 1 uur 's nachts en in het weekend (vrijdag en zaterdag) om 2 uur 's nachts. Zij houden dus de uiterste toegestane sluitingstijden van de avondvergunning aan. Snackbars en afhaalrestaurants hanteren dezelfde sluitingstijden. De sluitingstijden van restaurants en eetcafés liggen ongeveer rond 11 of 12 uur 's avonds, voor koffiezaken ligt het sluitingsuur wat vroeger (rond 6 uur).

De ondernemers is daarnaast gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn met de huidige sluitingstijden (zie figuur 3.2).



Figuur 3.2: Tevredenheid met de huidige sluitingstijden naar type onderneming (n & %)

(Bron: Risbo, eigen bewerking)

Over het geheel genomen is iets minder dan driekwart van de ondernemers (zeer) tevreden met de bestaande sluitingstijden van de onderneming. Ongeveer tien procent (9,8%) is neutraal gestemd. Iets minder dan één op de zes ondernemers is (zeer) ontevreden (17%) met de bestaande sluitingstijden. Wanneer we kijken naar de verschillen tussen de soort ondernemingen dan valt op dat ondernemers met

een restaurant, eetcafé of lunchroom/koffiezaak vaker dan gemiddeld (zeer) tevreden zijn met de bestaande sluitingstijden. Ondernemers die een bar/café of snackbar/fastfood onderneming uitbaten zijn juist vaker (zeer) ontevreden. Dit kan zeer waarschijnlijk verklaard worden door de aard van de onderneming en tot hoe laat klandizie aanwezig is. Op basis van de sluitingstijden die de respondenten ingevuld hebben, blijkt dat cafés en bars tot later openblijven dan restaurant en lunchrooms.

Uit de interviews komt hetzelfde beeld naar voren. Veruit het grootste deel van de ondernemers is tevreden met de huidige sluitingstijden. Zij geven aan dat de huidige vergunning genoeg ruimte biedt om hun bedrijfsactiviteiten zonder belemmering uit te kunnen voeren. Voor een groot gedeelte van de respondenten geldt dan dat hun huidige sluitingstijden (ruim) onder de uiterste sluitingstijden liggen die binnen de vergunning toegestaan zijn. Dit zijn voornamelijk restaurants en lunchrooms/koffiezaken. Uitbaters van dit soort ondernemingen geven aan dat het bezoek dat uit eten gaat of gaat lunchen ruim voor één of twee uur 's nachts weer naar huis is. Een enkele restauranthouder geeft aan dat flexibele sluitingstijden gewenst zijn om later op de avond nog extra activiteiten te kunnen programmeren, zoals livemuziek. Hiervoor kan een verlaatje of geluidje gebruikt worden.

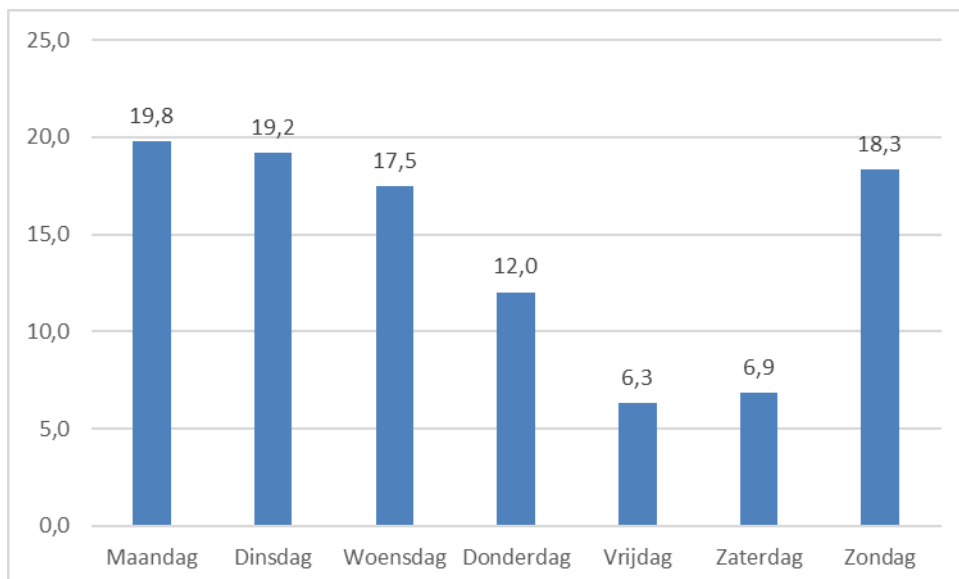
Wanneer wordt gekeken naar de tevredenheid met de sluitingstijden in combinatie met de locatie van de onderneming, valt een aantal zaken op (zie bijlage 4, figuur b3.2). Zo lijken ondernemers met een horecagelegenheid in Rotterdam-Oost vaker dan ondernemers op andere locaties (zeer) tevreden te zijn met de huidige sluitingstijden. Daarnaast springt het gebied Rotterdam-Zuid eruit als een locatie waar ondernemers een in verhouding grotere ontevredenheid kennen met de huidige sluitingstijden (26 procent). De gebieden West en Noord en Centrum kennen ook een aandeel ondernemers die ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden (respectievelijk 14 procent en 16,5 procent).

Er is de ondernemers gevraagd hoe vaak zij eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijd die zij hebben vastgesteld voor hun onderneming (zie bijlage 4, figuur b3.3a). Meer dan de helft van de respondenten gaat nooit eerder dicht dan de reguliere sluitingstijden. Ongeveer een vijfde van de respondenten (18,8 procent) gaat één keer per maand of minder eerder dicht terwijl meer dan een kwart van de respondenten (25,7 procent) twee tot drie keer per maand of vaker eerder sluit. Met name restaurants lijken vaker eerder te sluiten dan de reguliere sluitingstijden voorschrijven. Meer dan vier op de tien respondenten (42,2 procent) met een restaurant gaat één keer per maand of vaker eerder dicht dan de reguliere sluitingstijd. Eén op de vijf van de restaurants (20,2 procent) gaat één keer per week of vaker eerder dicht.

Tijdens de gesprekken met ondernemers wordt dit beeld bevestigd. Verschillende ondernemers, met name restauranthouders, geven aan dat zij eerder sluiten dan de vergunning toestaat omdat langer openblijven niet rendabel is. Volgens deze ondernemers wegen het aantal klanten dat zij zouden ontvangen bij een latere sluitingstijd niet op tegen de (personele) kosten. In andere woorden: er is onvoldoende animo om de uiterste sluitingstijden die de vergunning toestaat te hanteren.

De ondernemers is vervolgens gevraagd op welke dagen zij eerder sluiten, indien dit voorkomt (zie figuur 3.3). Ondernemers gaan het vaakst eerder dicht op zondag (18,3 procent), maandag (19,8 procent) en dinsdag (19,2 procent). Op de uitgaansavonden, donderdag, vrijdag en zaterdag gaan ondernemers veel minder vaak eerder dicht. Dit duidt erop dat ondernemers voornamelijk eerder sluiten vanwege een

gebrek aan klanten. Over het algemeen is het horecabezzoek 's avonds in het weekend groter dan doordeweeks.



Figuur 3.3: Weekdagen waarop ondernemers eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijd (meerdere antwoorden mogelijk) (percentage van totaal antwoorden)

Bron: Risbo, eigen bewerking

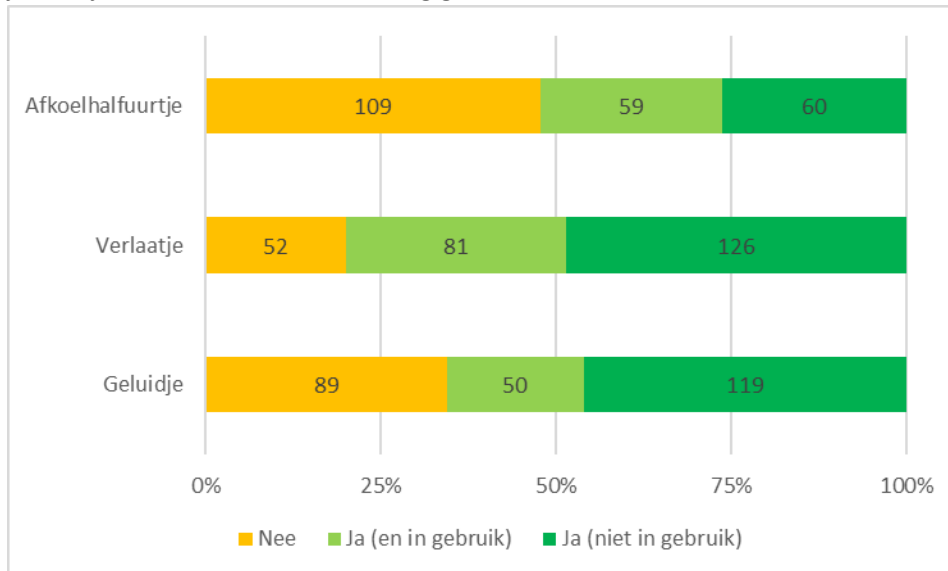
Daarnaast is er ook gekeken naar hoe vaak ondernemers eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijden per gebied (zie bijlage 4, figuur b3.3b). Een kwart van de ondernemers uit de gebieden West en Noord, Zuid en Oost geven aan 2 tot 3 keer per maand of vaker eerder te sluiten. Voor ondernemers in het Centrum is dit percentage het kleinst: 19 procent van de ondernemers sluit in het Centrum 2 tot 3 keer per maand of vaker eerder dan de reguliere sluitingstijd. Vier van de zes ondervraagde ondernemers met horeca in Hoek van Holland geven aan 1 keer per week of vaker eerder te sluiten. Het lijkt dus waarschijnlijk dat horeca in niet-uitgaansgebieden relatief vaker eerder sluiten dan horeca in uitgaansgebieden.

Tot slot is gekeken naar in hoeverre horecaondernemers tevreden zijn in verhouding met hoe vaak zij eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijden (zie bijlage 4, figuur b3.4). Zo blijkt dat ondernemers die (zeer) ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden van hun onderneming bijna nooit eerder sluiten. Dit zou kunnen betekenen dat deze ondernemers ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden omdat zij langer open zouden willen blijven, gezien er waarschijnlijk tot sluitingstijd nog voldoende animo is.

Mogelijkheden binnen het bestaande systeem

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met de mogelijkheden om langer open te blijven en meer geluid te produceren door gebruik te maken van incidentele ontheffingen, het zogenaamde verlaatje en geluidje. In Rotterdam kunnen ondernemers met een avondvergunning vijftien keer per jaar tot 07:00 's ochtends openblijven door gebruik te maken van een verlaatje. Tienmaal per jaar kunnen ondernemers een incidentele ontheffing voor het maken van geluid ontvangen. Met een geluidje worden de geluidsnormen verruimd tot de reguliere sluitingstijd. Tot slot kunnen horeca-inrichtingen met een drankvergunning gebruik maken van een afkoelhalfuurtje. Dit houdt in dat gasten

tot een half uur na de vergunde openingstijden in de horeca-inrichting hun drankje mogen opdrinken waarna zij de onderneming rustig dienen te verlaten. Door te toetsen in hoeverre ondernemers bekend zijn met deze mogelijkheden en in hoeverre de inrichting van dit systeem voldoet, kan bekeken worden in hoeverre er daadwerkelijk behoefte is aan ruimere openingstijden onder een deel van de ondernemers of dat zij ook al geholpen zouden zijn bij een verruiming van het bestaande systeem. In figuur 3.4 staat weergegeven in hoeverre ondernemers bekend zijn met het verlaatje, geluidje en afkoelhalfuurtje en zo ja, of zij hier voor hun onderneming gebruik van maken.



Figuur 3.4: Bekendheid met mogelijkheden afkoelhalfuurtje, verlaatje en geluidje

Bron: Risbo, eigen bewerking

Iets minder dan de helft van de respondenten geeft aan niet bekend te zijn met het afkoelhalfuurtje. Eerder bleek dat ongeveer 90 procent van de respondenten over een drankvergunning beschikt en gebruik zou kunnen maken van een afkoelhalfuurtje. Mogelijk is dat horeca-inrichtingen die al eerder sluiten dan op basis van de vergunning mogelijk is, niet bekend zijn met deze regeling. Voor hen is het afkoelhalfuurtje immers niet relevant. Van de 119 respondenten die bekend zijn met het afkoelhalfuurtje (52,2 procent van het totaal), geven er 59 (25,9 procent) aan hier ook gebruik van te maken.

Ruim 80 procent van de respondenten is bekend met de mogelijkheid om incidenteel langer open te blijven. Iets meer dan één op de vijf respondenten (21,3 procent) geeft aan het verlaatje ook daadwerkelijk te gebruiken. Bijna de helft van de respondenten (48,6 procent) is wel bekend met het verlaatje maar zet deze niet in. Een vijfde (20,1 procent) van de respondenten is niet bekend met het verlaatje.

Het geluidje is eveneens relatief bekend bij ondernemers. Twee derde (65,5 procent) van de respondenten geeft aan te weten wat een geluidje is. Ongeveer één op de vijf respondenten (19,4 procent) maakt ook daadwerkelijk gebruik van het geluidje. Een groter deel kent het geluidje wel maar maakt hier geen gebruik van (46,1 procent). Een derde van de respondenten (34,5 procent) weet niet wat een geluidje is.

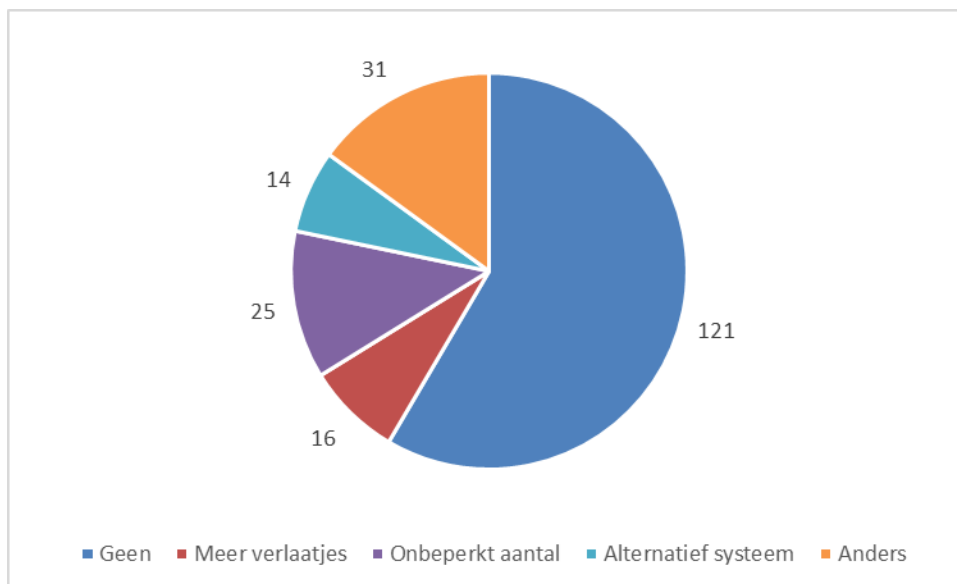
Wanneer wordt gekeken naar bekendheid met het afkoelhalfuurtje (zie bijlage 4, figuur b3.5a), valt op dat meer dan de helft van de ondernemers met een bar/café aangeven hiervan gebruik maken. Daarnaast maakt ook bijna de helft van de eetcafés gebruik van het afkoelhalfuurtje. Een groot deel van de ondernemers met een restaurant (52,4 procent), lunchroom/koffiezaak (84 procent) en fastfood restaurant (55,5 procent) weten niet wat een afkoelhalfuurtje is. Deze resultaten zijn in lijn met de verwachtingen dat een bar en (eet)café meer gebruik zal maken van afkoelhalfuurtjes, omdat zij vaker onderdeel zijn van uitgaanshoreca. Eenzelfde beeld is te zien in het gebruik van verlaatjes (zie bijlage 4, figuur b3.5b): een groot deel van de ondernemers met een bar/café (62,7 procent) en ondernemers met een eetcafé (39,3 procent) geven aan gebruik te maken van verlaatjes. En hoewel relatief gezien restaurants, lunchrooms/koffiezaken en fastfood restaurants meer bekend zijn met verlaatjes dan met afkoelhalfuurtjes, maken zij daar niet veel gebruik van in verhouding met de andere horecagelegenheden (respectievelijk 23,6 procent, 20,6 procent, en 0 procent). Een groot deel van de ondernemingen met een avondvergunning heeft beperkte kennis van verlaatjes of maakt hier geen gebruik van. En hoewel het geluidje in verhouding minder bekend is onder de ondernemers van de verschillende typen horeca dan het verlaatje, wordt het door bars/cafés (36,5 procent) en door eetcafés (32,1 procent) het meest gebruikt (zie bijlage 4, figuur b3.5c). In het algemeen kan er gesteld worden dat bars en (eet)cafés het meest gebruik maken van de mogelijkheden binnen het bestaande systeem.

Aan de respondenten is vervolgens gevraagd wat zij vinden van het systeem van verlaatjes en geluidjes. De ondernemers is gevraagd in hoeverre de verlaatjes en geluidjes praktisch zijn, of het er genoeg zijn en of de respondenten verbeteringsuggesties hebben.

Verlaatjes

De overgrote meerderheid van de ondernemers (87,4 procent) die bekend zijn met de verlaatjes vindt het een praktisch instrument. Iets meer dan één op de tien respondenten (12,6 procent) is het daar niet mee eens en vindt de verlaatjes onpraktisch. Deze 26 respondenten is gevraagd naar de redenen waarom zij de verlaatjes niet praktisch vinden (zie bijlage 4, figuur b3.6). Bij het beantwoorden van de vraag konden zij meerdere redenen opgeven. 16 respondenten vinden dat het aantal verlaatjes te beperkt is. Tien respondenten zijn van mening dat het niet interessant is om tot later open te blijven als de geldende geluidsnormen niet gelijktijdig verruimd worden. Andere redenen zijn dat het aanvraag proces niet efficiënt wordt bevonden (7 respondenten), er moeizaam contact is met de gemeente (5 respondenten) of er werden andere redenen benoemd (8 respondenten). Uit de opmerkingen blijkt dat een deel van de ondernemers het systeem verouderd vinden. Zij pleiten voor een app waarmee verlaatjes aangevraagd kunnen worden. Ook geeft een deel aan dat het praktisch zou zijn als de verlaatjes na 22:00 aangevraagd kunnen worden omdat het soms moeilijk is om daarvoor in te schatten hoe druk het op een avond wordt. Een respondent merkt op dat uitgaan steeds later start en dat de verlaatjes daarop aangepast zouden moeten worden.

Aan alle respondenten die bekend zijn met het verlaatje is gevraagd wat zij zouden willen veranderen aan dit systeem (figuur 3.5).



Figuur 3.5: Gewenste veranderingen omtrent verlaatjes (meerdere antwoorden mogelijk)

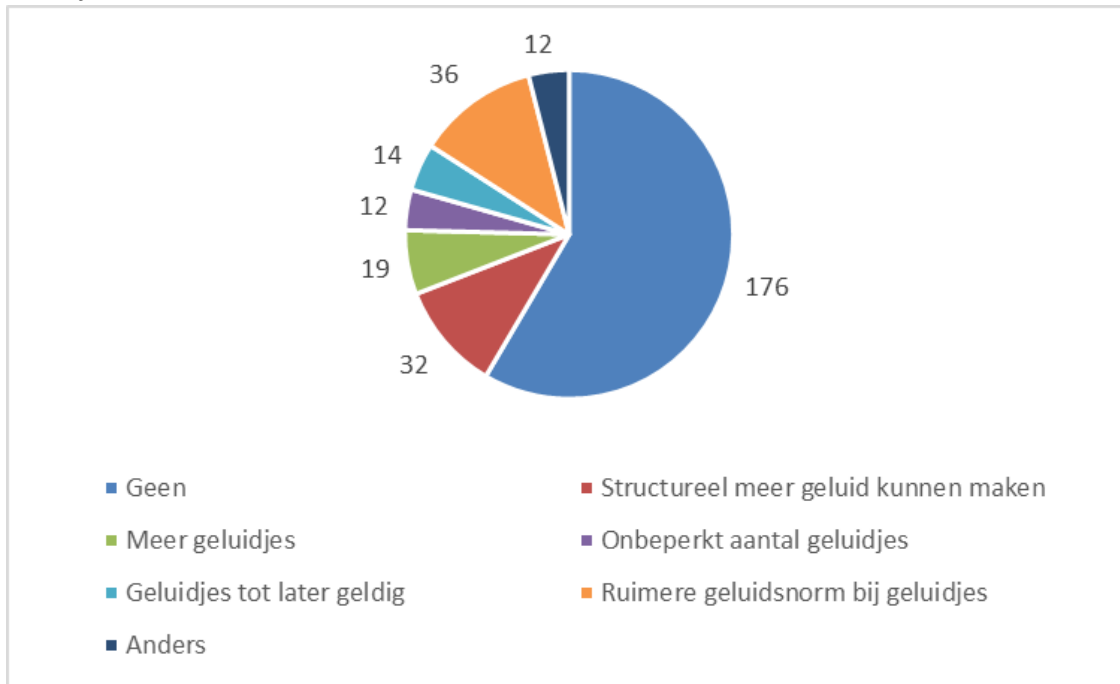
Bron: Risbo, eigen bewerking

Bijna twee derde van de respondenten (121 respondenten) geeft aan niks te willen veranderen aan het systeem. Vijfentwintig respondenten zijn voorstander van een onbeperkt aantal verlaatjes. Een iets kleiner deel (16 respondenten) geeft aan meer verlaatjes te willen. Veertien respondenten geven aan tevreden te zijn indien er een alternatief systeem voor de verlaatjes in de plaats komt.

Het merendeel van de ondernemers die de verlaatjes ook daadwerkelijk gebruiken, wilt niets veranderen aan het systeem (zie bijlage 4, figuur b3.7). Een klein deel van de ondernemers die verlaatjes gebruiken, geeft aan graag meer of een onbeperkt aantal verlaatjes te willen (30,2 procent). Meer dan een kwart van de respondenten die verlaatjes gebruiken (28,6 procent) geeft aan een alternatief systeem te willen.

Uit de interviews met ondernemers ontstaat het beeld dat de meeste ondernemingen met een avondvergunning weinig tot geen gebruik maken van verlaatjes. Ondernemers geven hiervoor als reden dat het niet rendabel is om langer open te blijven. De verlaatjes worden enkel ingezet bij feestjes, maar dit gebeurt zelden (bijvoorbeeld twee keer per jaar voor een gesproken ondernemer met restaurant). Geen enkele gesproken ondernemer gebruikt vijftien verlaatjes, het maximaal toegestane aantal verlaatjes dat in een jaar gebruikt kan worden. Een ondernemer doet de suggestie dat de gemeente het aanvragen van verlaatjes kan vergemakkelijken door middel van een app, waarbij het verlaasje wordt afgegeven na het invoeren van een unieke code.

Geluidjes

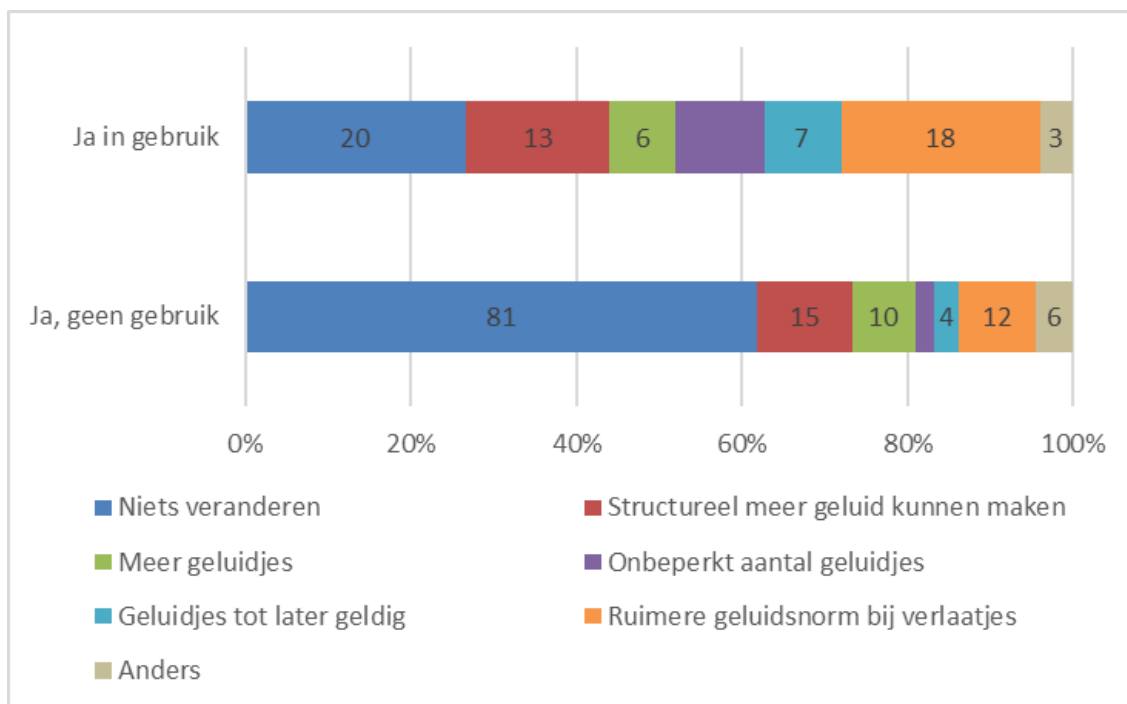


Figuur 3.6: Gewenste veranderingen omtrent geluidjes en geluidsbeleid

Bron: Risbo, eigen bewerking

Vragend naar de gewenste veranderingen met betrekking tot de geluidjes, zien we hetzelfde beeld als bij de verlaatjes. Het overgrote deel van de respondenten (176 respondenten) heeft geen behoefte om veranderingen aan te brengen omtrent de geluidjes. 36 keer hebben ondernemers geantwoord dat zij een ruimere geluidsnorm wensen wanneer zij een geluidje inzetten. Een iets kleiner deel van de ondernemers (32 respondenten) zou structureel meer geluid willen mogen produceren. Andere antwoorden bestaan uit geluidjes tot een later tijdstip geldig (14 respondenten), meer of een onbeperkt aantal geluidjes (respectievelijk 19 en 12 respondenten) of andere wensen (12 respondenten).

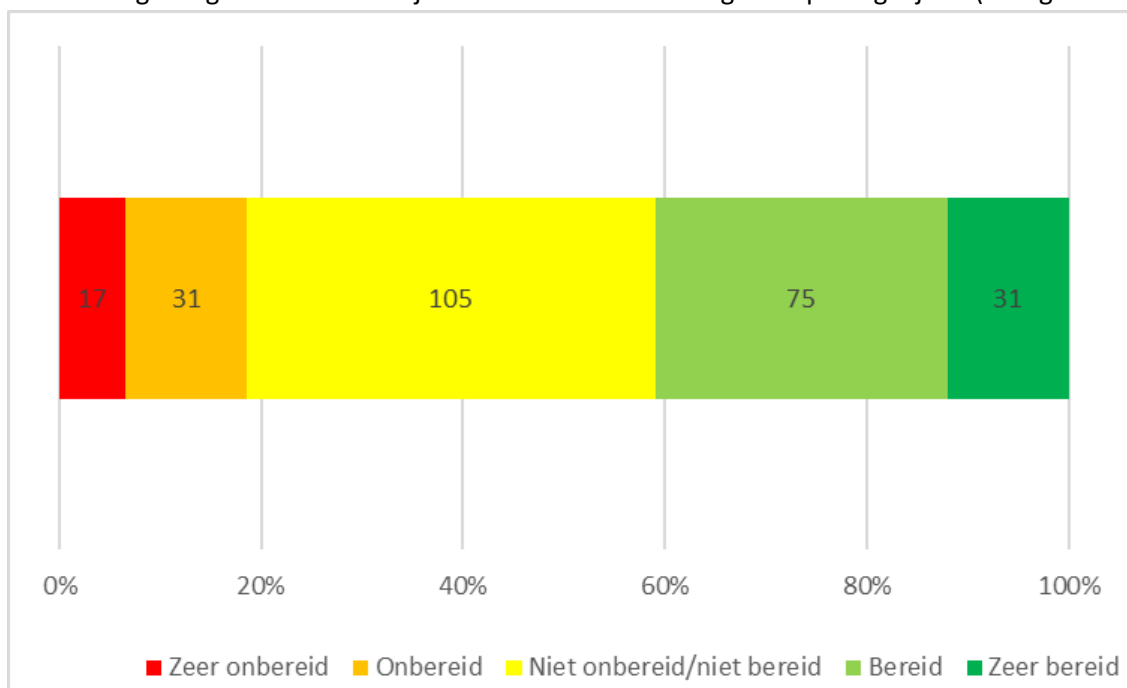
Figuur 3.7 laat zien dat het merendeel van de ondernemers die de geluidjes ook daadwerkelijk gebruiken, iets wilt veranderen aan het systeem (73,3 procent). Bijna een vierde van de ondernemers die gebruikt maakt van geluidjes, zou graag een ruimere geluidsnorm willen wanneer zij een geluidje inzetten. Het overgrote deel van de ondernemers die geen gebruik maken van een geluidje maar het wel kennen, geeft aan niets te willen veranderen aan het beleid.



Figuur 3.7: Gewenste veranderingen omtrent geluidjes en geluidsbeleid naar wel/geen gebruik (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Bij het beleid omtrent het maken van geluid, speelt het voorkomen en tegengaan van geluidsoverlast een grote rol. De respondenten is daarom gevraagd of zij bereid zijn om extra maatregelen te nemen ter voorkoming van geluidsoverlast bij een eventuele verruiming van openingstijden (zie figuur 3.8).

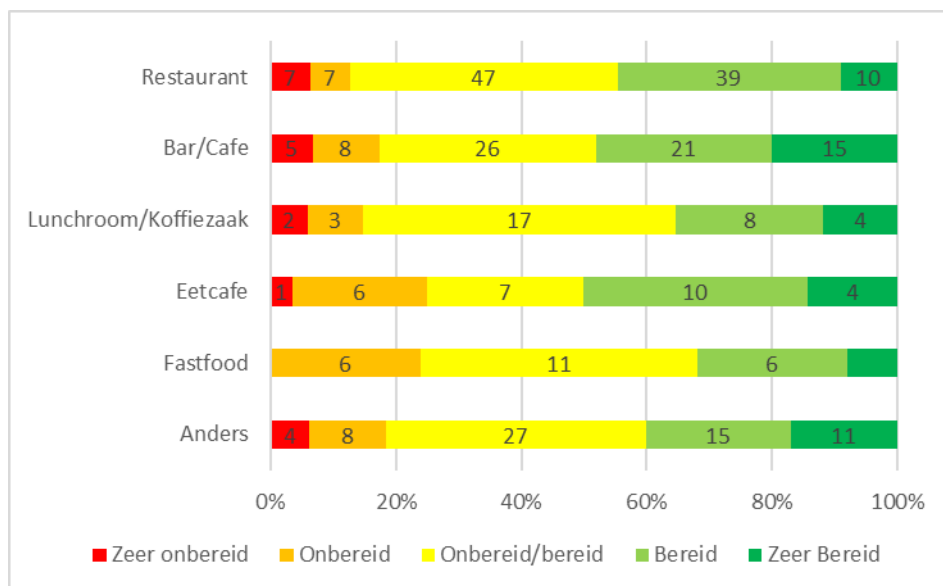


Figuur 3.8: bereid tot het nemen van maatregelen t.o.v. geluidsoverlast (aantallen)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Het grootste deel van de respondenten reageert neutraal op de vraag of zij bereid zijn om maatregelen ten opzichte van geluidsoverlast te nemen (105 personen, 40,5 procent). Ongeveer vier op de tien respondenten (41 procent) is (zeer) bereid om maatregelen te nemen ter voorkoming van geluidsoverlast. Een relatief klein deel is (zeer) onbereid om maatregelen te nemen (48 personen, 18,6 procent).

Daarnaast is er gekeken naar in hoeverre ondernemers bereid zijn tot het nemen van maatregelen tegen geluidsoverlast wanneer zij langer open mogen blijven per type horeca (figuur 3.9). Ondernemers met een eetcafé (50 procent), bar/café (48 procent) en restaurant (44,6 procent) zijn het meest bereid om maatregelen tegen geluidsoverlast te nemen. Fastfood restaurants zijn het minst bereid om maatregelen te nemen tegen geluidsoverlast, mogelijk omdat er in dit type horeca veelal weinig sprake is van hard geluid door bijvoorbeeld muziek.



Figuur 3.9: bereidheid tot het nemen van maatregelen t.o.v. geluidsoverlast bij verruiming van de sluitingstijden per type horeca (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Benoemde verbeterpunten in de interviews voor het horecabeleid

Over het algemeen zijn ondernemers tevreden met het huidige horecabeleid van de gemeente Rotterdam. Sommige ondernemers snappen de restricties die de gemeente stelt aan horeca in bepaalde gebieden van de stad en geven aan dat het huidige vergunningstelsel ervoor zorgt dat er niet te veel horeca in Rotterdam komt. Echter wordt er ook kritiek geuit op het horecabeleid. Zo blijken ondernemers meer behoefte te hebben aan heldere communicatie en heldere (en in hun ogen eerlijke) regels. Bij sommige ondernemers speelt het idee dat het horecabeleid onrechtvaardig is. Zo stelt één van de ondernemers dat oneerlijke concurrentie plaatsvindt, bijvoorbeeld door ondernemers die zichzelf bakker noemen en van alles kunnen verkopen wat zij maar willen, terwijl een horecazaak (die onder de horecawet valt) dit niet kan.

Een andere ondernemer heeft moeite met het feit dat bepaalde zaken (in dezelfde straat) wel een 24-uursvergunning hebben en zij deze zelf niet krijgen.

Specifiek gekeken naar de sluitingstijden, zijn verschillende respondenten voorstander van vrije sluitingstijden. Graag zouden zij zelf de openingstijden van de onderneming willen bepalen, voor alle dagen of alleen in het weekend. Deze respondenten zouden er geen problemen mee hebben als zij hiervoor aan strengere/meer voorwaarden voor uitbating zouden moeten voldoen. Als ondernemers zelf mogen bepalen tot hoe laat zij open zijn, dan hoeven bijvoorbeeld ook verlaatjes niet meer gebruikt te worden. Daarnaast zijn de ondernemers van mening dat wanneer er flexibeler wordt omgegaan met sluitingstijden, dit ook van positieve invloed is op de openbare orde omdat bezoekers meer gespreid naar huis vertrekken. Meer nachtcafés zal volgens een andere ondernemer zorgen voor publiek dat meer verspreid naar huis gaat en wellicht vaker in de buurt een café vindt dat tot laat open is. Nu moet uitgaanspubliek vaak naar de bekende centrale plekken voor nachthoreca en doordat iedereen bij elkaar komt ontstaan er problemen. Een gesproken ondernemer geeft aan dat het oneerlijk is dat ondernemers moeten opdraaien voor individuen die overlast veroorzaken.

Ook binnen de verschillende categorieën zien ondernemers mogelijkheden voor verbeteringen. Zo zou er volgens een gesproken ondernemer meerdere typen vergunningen moeten komen, aangezien er nu geen zogenoemde 'tussenvergunning' is. Ook zou er een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen natte en droge horeca qua openingstijden en andere regels.

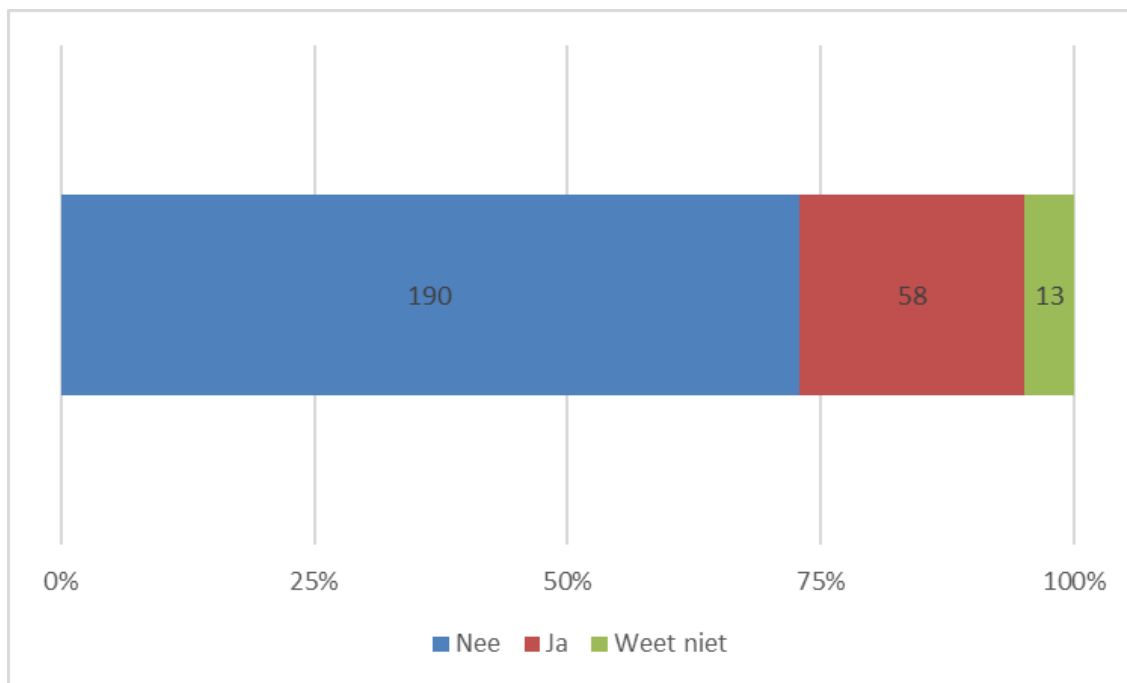
Hieronder staat een aantal korte verbeterpunten opgesomd:

- Ondernemers zien graag de heffingen en kosten omlaaggaan. Een groot deel van de gesproken ondernemers lijken de kosten die komen kijken bij het uitbaten van een onderneming te hoog en soms ook onnodig te vinden. Als voorbeelden worden aangehaald de kosten voor controles (brandveiligheid, hygiëne), het aanvragen van vergunningen (bijvoorbeeld voor het terras) en het af- en bijschrijven van personeel op de vergunning.
- Ondernemers zouden het waarderen als de gemeente in gesprek zou gaan met hen over bepaalde keuzes die worden gemaakt in het beleid. Een aantal ondernemers geeft aan het idee te hebben dat de gemeente onevenredig vaak kiest voor de kant van bewoners. Zo vinden zij dat het belang van bewoners soms boven het belang van ondernemers wordt gesteld, wanneer het bijvoorbeeld gaat om geluidsoverlast. Het is volgens een andere ondernemer moeilijk om hierover in gesprek te gaan met de gemeente omdat het niet eenvoudig is om iemand te spreken over het beleid.
- Voorbeeld Leiden: daar geldt de regel dat na een bepaalde tijd mensen niet meer mogen worden binnengelaten (zgn. venstertijd). Als je al binnen bent, mag je blijven. Ga je weg en kom je terug, dan mag je er niet meer in.

3.3 Behoeften en 24-uursvergunning

In deze paragraaf wordt onderzocht welke behoeften er bestaan onder ondernemers voor wat betreft de sluitingstijden en welk deel van de ondernemers, onder welke voorwaarden interesse heeft in een 24-uursvergunning.

De ondernemers is gevraagd of zij behoefte hebben aan een wijziging van de bestaande sluitingstijden (zie figuur 3.10).

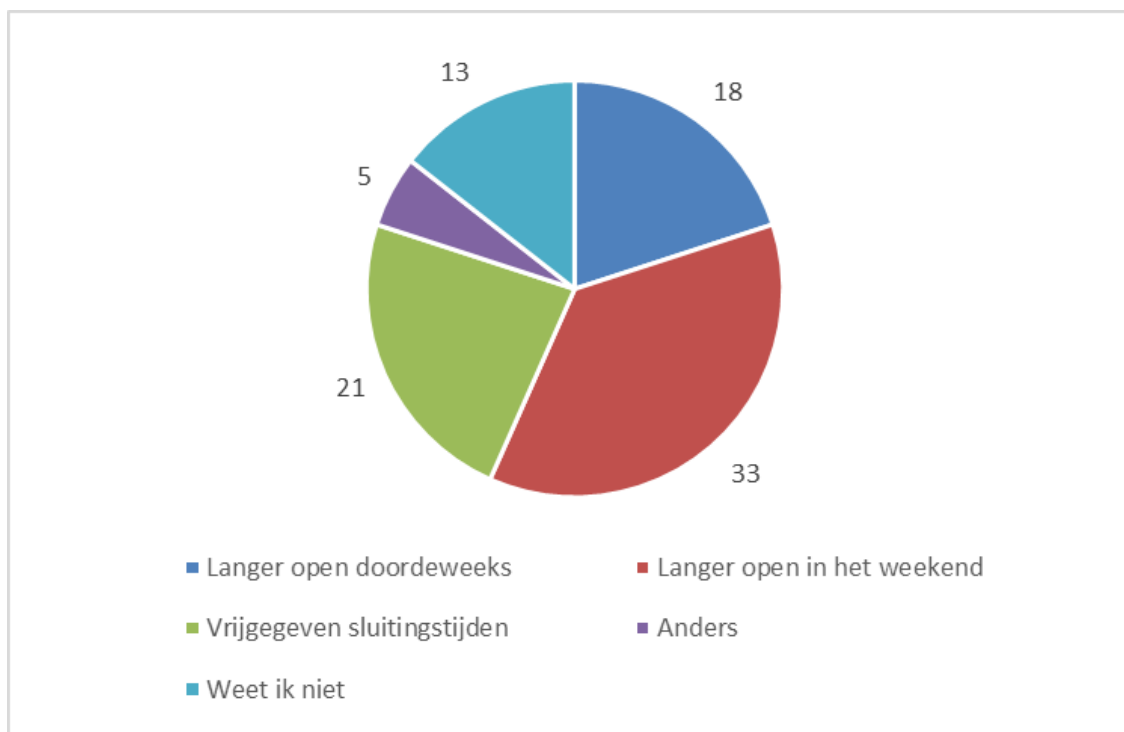


Figuur 3.10: Behoeftte aan wijzigingen sluitingstijden

Bron: Risbo, eigen bewerking

Bijna driekwart van de respondenten (72,8 procent) heeft geen behoefte aan een wijziging van de bestaande sluitingstijden. Iets meer dan een vijfde (22,2 procent) van de respondenten zou andere sluitingstijden willen. Een klein deel van de respondenten (5,0 procent) weet niet of zij interesse heeft in andere sluitingstijden. Dit komt in grote lijnen overeen met de mate van tevredenheid met het huidige vergunningstelsel. Eerder bleek (zie figuur 3.2) dat ruim driekwart van de respondenten (zeer) tevreden is over de huidige sluitingstijden. Meer dan 25 procent van de deelnemers was neutraal tot zeer ontevreden.

Aan de 58 respondenten die een wijziging van de sluitingstijden wensen, is gevraagd wat zij precies anders zouden willen zien (figuur 3.11).



Figuur 3.11: gewenste wijzigingen sluitingstijden (meerdere antwoorden mogelijk) (aantallen)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Het grootste gedeelte van de respondenten die de sluitingstijden willen wijzigen, zou tot later open willen blijven in het weekend (33 respondenten). Een iets kleiner deel wenst vrijgegeven sluitingstijden (21 respondenten). Een kleiner deel van de respondenten wil doordeweeks langer open blijven (18 respondenten). Een aantal respondenten weet niet wat ze anders wil (13 respondenten) of wil een ander soort wijziging (5 respondenten).

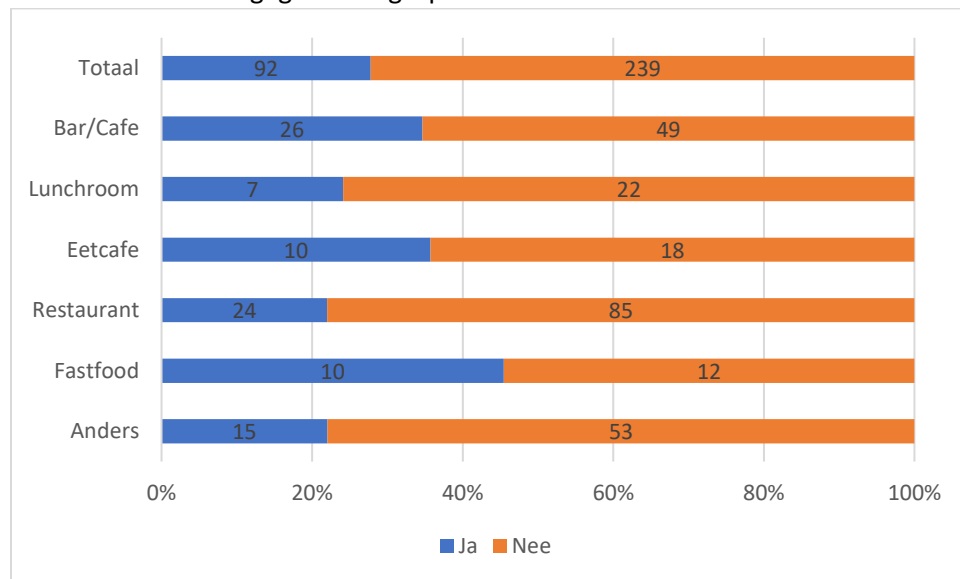
Wanneer er wordt gekeken naar welk type horeca de reguliere sluitingstijden graag gewijzigd zou zien, valt op dat voornamelijk bars/cafés langer open zouden willen blijven in het weekend (zie bijlage 4, figuur b3.8). Een deel van deze ondernemers zou ook graag langer open willen blijven doordeweeks. Daarnaast komt naar voren dat eetcafés ook meer dan andere ondernemingen langer open willen blijven in het weekend en doordeweeks. Fastfood restaurants zijn het meest van alle typen horeca geïnteresseerd in een 24-uursvergunning, met bars/cafés op de tweede en restaurants op de derde plek.

Er is gekeken of de wens om iets veranderen aan de sluitingstijden samenhangt met de tevredenheid met de vergunning. Bijna negen op de tien ondernemers die niets wil veranderen aan de huidige sluitingstijden, is tevreden tot zeer tevreden over de huidige sluitingstijden (zie bijlage 4, figuur b3.9). Ondernemers die wel wijzigingen willen in de sluitingstijden zijn over het algemeen minder tevreden met de huidige sluitingstijden van de onderneming. Vooral ondernemers die doordeweeks en/of in het weekend langer open willen blijven zijn relatief gezien vaker ontevreden (respectievelijk 37,5 procent en 33,4 procent).

Overeenkomstig de uitkomsten van de enquête, komt in de interviews naar voren dat de meeste ondernemers tevreden zijn met hun huidige openingstijden. Een aantal ondernemers geeft echter aan interesse te hebben in een verruiming van de openingstijden. Dit varieert van langer openblijven in het weekend (bijvoorbeeld tot 4 uur of 6 uur 's nachts) tot het zelf bepalen van de openingstijden (vrije sluitingstijden).

Interesse in 24-uursvergunning

Een belangrijk deel van dit onderzoek bestaat uit het beantwoorden van de vraag hoe groot de behoefte aan 24-uursvergunningen is onder de horeca-inrichtingen met een avondvergunning. In figuur 3.12 staat deze behoefte weergegeven uitgesplitst naar soort horeca.



Figuur 3.12: Interesse in een 24-uursvergunning, naar type horeca (aantallen)

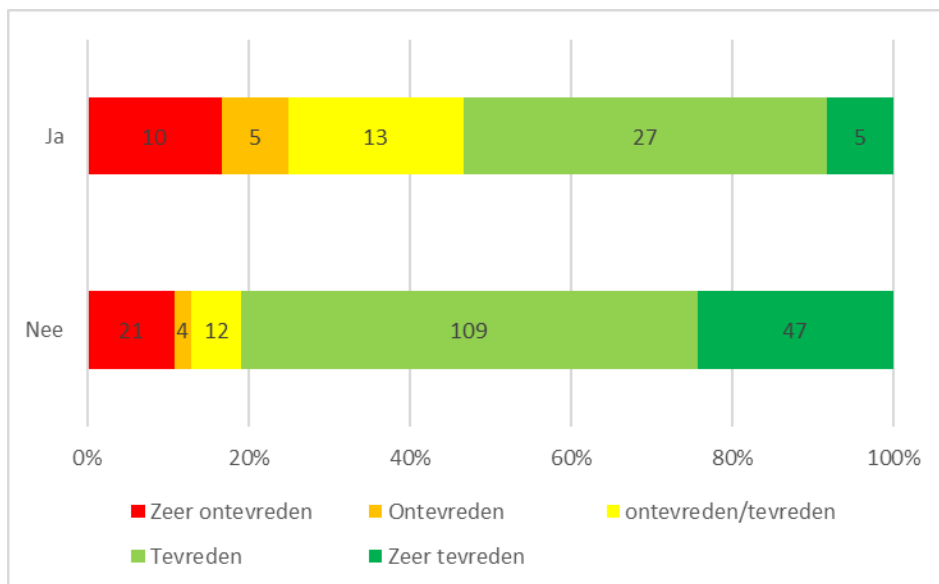
Bron: Risbo, eigen bewerking

Over het geheel genomen bestaat bij 72,2 procent van de horeca-inrichtingen geen behoefte aan een 24-uursvergunning.⁵ Dit betekent dat in meer dan een kwart van de gevallen (27,8 procent) deze behoefte wel bestaat. Wanneer de antwoorden uitgesplitst worden naar de verschillende soorten horeca dan valt op dat de behoefte met name groot is onder bars/cafés (34,7 procent), eetcafés (35,7 procent) en fastfoodverstrekkers (45,5 procent)⁶. Dit komt overeen met de grotere ontevredenheid over de sluitingstijden onder deze groepen ten opzichte van andere groepen (zie figuur 3.2). Er lijkt dus sprake van een verband tussen de tevredenheid met de huidige sluitingstijden en de behoefte aan een 24-uursvergunning. Eerder bleek al dat deze (ontevreden) ondernemingen relatief vaak tot de uiterste sluitingstijd geopend zijn en zij minder vaak dan andere ondernemingen eerder sluiten. Logischerwijs leidt dit tot de veronderstelling dat deze horeca-inrichtingen vaker ontevreden zijn omdat zij langer open zouden willen blijven dan toegestaan is onder de huidige vergunning. Er is daarom gekeken naar in hoeverre ondernemers die interesse hebben in een 24-uursvergunning, tevreden zijn met de huidige

⁵ Een aantal horeca-inrichtingen is door de respondenten gecategoriseerd als een combinatie van meerdere type horeca, denk bijvoorbeeld aan een restaurant waar ook een bar is. Om deze reden is het aantal in de figuur (181) groter dan het aantal respondenten (148).

⁶ Het beperkte aantal ondernemers met een fastfoodzaak dat heeft deelgenomen aan de vragenlijst is relatief beperkt, de percentages kunnen daardoor vertekenen en zijn mogelijk niet representatief voor alle fastfoodverstrekkers.

sluitingstijden (figuur 3.13). Een vierde van de ondernemers die interesse heeft in een 24-uursvergunning is (zeer) ontevreden met de huidige sluitingstijden (25 procent). Een vijfde van de ondernemers die interesse heeft in een 24-uursvergunning is neutraal ten opzichte van de huidige sluitingstijden. Vergeleken met de ondernemers die geen behoefte hebben aan een 24-uursvergunning, is het aandeel ondernemers dat tevreden is met de huidige sluitingstijden aanzienlijk kleiner dan bij ondernemers die wel behoefte hebben aan de 24-uursvergunning (een verschil van bijna 28 procent).

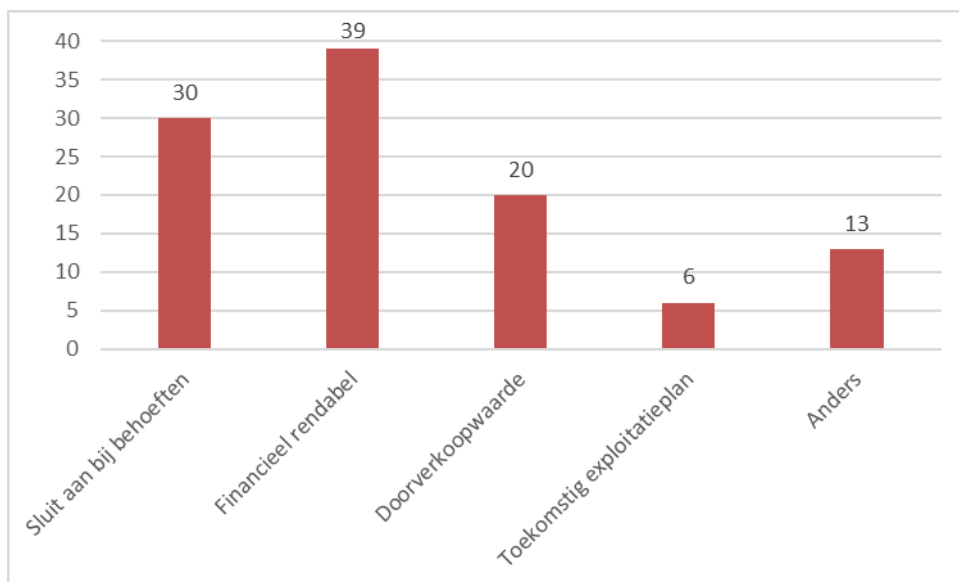


Figuur 3.13: Tevredenheid met huidige sluitingstijden, naar interesse in een 24-uursvergunning (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Aangezien er verschillen bestaan in de tevredenheid van horecaondernemers in bepaalde gebieden van Rotterdam, is er gekeken naar in welke gebieden de behoefte voor een 24-uursvergunning het hoogste is (zie bijlage 4, figuur b3.10). Het beeld is in lijn met voorgaande uitkomsten: slechts ongeveer 14 procent van de ondervraagde ondernemers in Oost heeft behoefte aan een 24-uursvergunning, wat een logisch resultaat is gezien het feit dat ondernemers in Oost in verhouding het meest tevreden zijn met de huidige sluitingstijden en zij relatief gezien vaker eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijden. In de gebieden Centrum, West en Noord en Zuid zijn de meeste ondernemers te vinden die een 24-uursvergunning zouden willen uitbaten (respectievelijk 28,4 procent, 20,5 procent en 27,3 procent). Ook dit beeld sluit aan bij eerdere resultaten dat ondernemers in deze gebieden relatief gezien vaker ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden en relatief gezien minder vaak eerder sluiten dan de huidige sluitingstijden. Het is waarschijnlijk dat het voor deze ondernemingen dus rendabel is om een 24-uursvergunning uit te baten, omdat er genoeg klandizie is rond het reguliere sluitingsuur.

Om een beter beeld te krijgen is de ondernemers met interesse gevraagd waarom zij interesse hebben in een 24-uursvergunning (zie figuur 3.14).

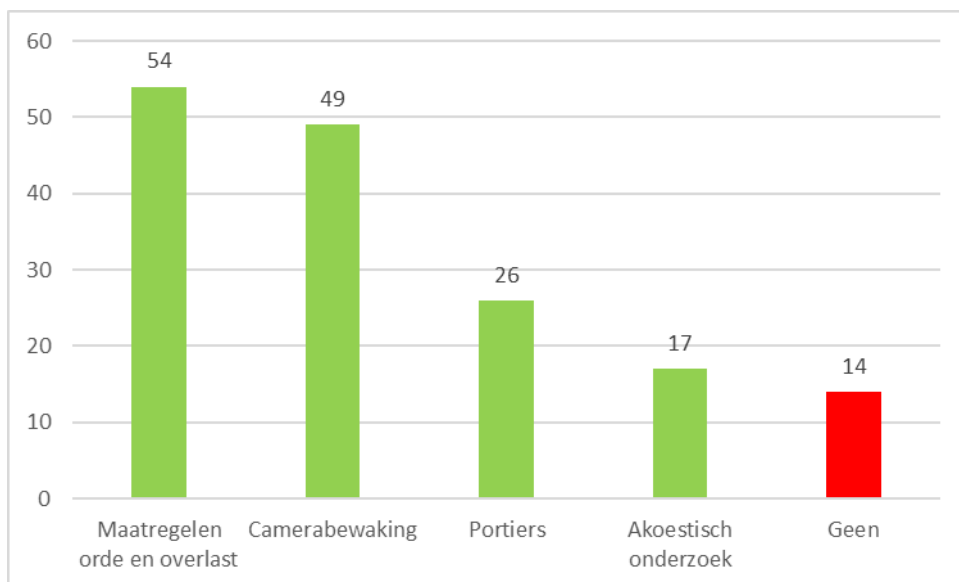


Figuur 3.14: Waarom interesse in 24-uursvergunning (meerdere antwoorden mogelijk)

Bron: Risbo, eigen bewerking

De meest voorkomende reden is dat ondernemers verwachten dat het hebben van een 24-uursvergunning financieel rendabel is voor hun onderneming. Van de 61 respondenten met interesse in een 24-uursvergunning geven er 39 aan te verwachten dat dit het geval zal zijn. Bijna de helft is van mening dat een 24-uursvergunning aansluit bij de behoeften (30 personen). Iets meer dan een derde geeft aan dat een 24-uursvergunning voor hen interessant is omdat de doorverkoopwaarde van de onderneming daarmee naar verwachting hoger wordt (20 personen). Zes respondenten geven aan dat een 24-uursvergunning hun interesse heeft omdat zij in de nabije toekomst wijzigen willen aanbrengen aan hun exploitatieplan. Dertien personen hebben een andere reden.

De eisen die door de gemeente worden gesteld aan het uitbaten van een 24-uursvergunning zijn zwaarder dan voor een avondvergunning. Zo dienen ondernemers met een 24-uursvergunning onder andere camerabewaking te hebben en portiers bij de ingang op te stellen. De ondernemers met interesse in een 24-uursvergunning is gevraagd aan welk van deze maatregelen zij bereid zijn te voldoen.

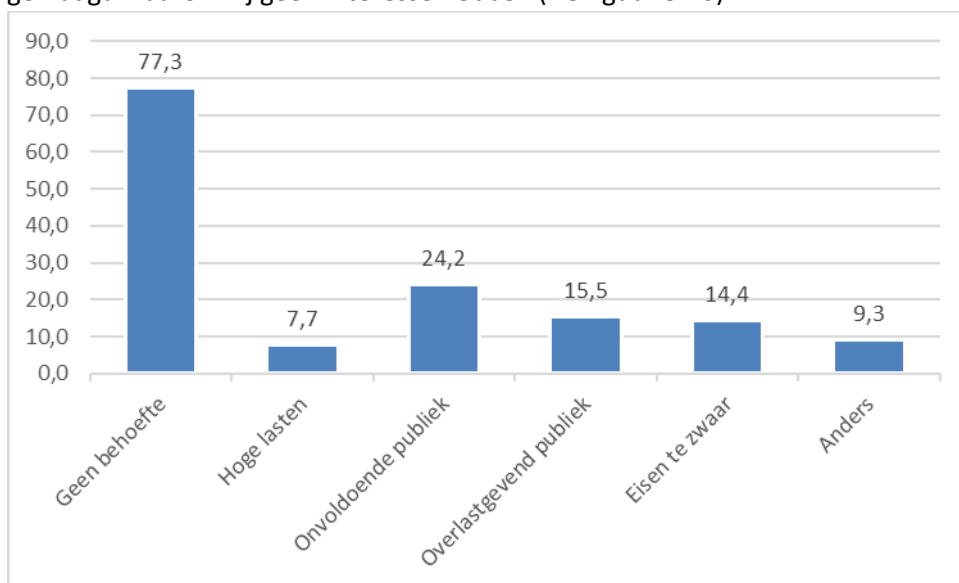


Figuur 3.15: Aan welke voorwaarden voor een 24-uursvergunning is men bereid te voldoen? (meerdere antwoorden mogelijk)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Bijna alle ondernemers die deze vraag hebben ingevuld (n=58), zou camerabewaking (54 personen) en/of maatregelen ten goede van de openbare orde en tegen overlast willen nemen (49 personen). Het inhuren van portiers of het laten uitvoeren van akoestisch onderzoek wordt door veel minder respondenten genoemd, respectievelijk zesentwintig en zeventien personen. Veertien personen geven aan niet bereid te zijn om aan extra voorwaarden te voldoen.

Aan de 194 ondernemers die hebben aangegeven geen interesse te hebben in een 24-uursvergunning is gevraagd waarom zij geen interesse hebben (zie figuur 3.16).



Figuur 3.16: Waarom geen interesse in 24-uursvergunning? (meerdere antwoorden mogelijk) (aantallen)

Bron: Risbo, eigen bewerking

Van de 194 respondenten die deze vraag hebben beantwoord, geven er 150 (77,3 procent) aan dat zij simpelweg geen behoefte hebben aan een 24-uursvergunning. Bijna een kwart van de respondenten (47 personen, 24,2 procent) verwacht dat er niet genoeg publiek getrokken kan worden om een 24-uursvergunning rendabel te maken. Een iets kleiner deel (30 personen, 15,5 procent) ziet af van een 24-uursvergunning omdat verwacht wordt dat er in dat geval meer overlastgevend publiek naar de horeca-inrichting komt. Achtentwintig respondenten (14,4 procent) vinden de eisen voor uitbating van een 24-uursvergunning te zwaar en vijftien respondenten vinden de lasten te hoog (7,7 procent). Achttien personen (9,3 procent) hebben andere redenen.

De uitkomsten van de enquête worden bevestigd in de interviews. Een deel van de gesproken ondernemers heeft geen behoefte aan een 24-uursvergunning, omdat dit voor hen niet rendabel is. Sommige ondernemers geven aan dat zij wel een 24-uursvergunning zouden willen maar vinden de eisen voor uitbating te zwaar. De extra kosten en/of verplichtingen die komen kijken bij het uitbaten van een 24-uursvergunning vormt een te hoge drempel voor deze ondernemers. Zo vertelt een van de ondernemers (café) dat het aanvragen van een 24-uursvergunning een (financieel) risico is, omdat het niet zeker is of de aanvraag wordt geaccepteerd terwijl het wel ongeveer €2000 kost. Een andere ondernemer (restaurant) geeft aan al meerdere keren een aanvraag te hebben ingediend, maar meerdere keren te zijn afgewezen.

3.4 Conclusie

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre ondernemers met een avondvergunning tevreden zijn met de huidige sluitingstijden en in hoeverre zij behoefte hebben aan andere type vergunningen, zoals een 24-uursvergunning. Achtereenvolgens zullen deze vragen worden beantwoord door middel van het samenvatten van de resultaten uit het vragenlijstonderzoek.

Tevredenheid met huidige sluitingstijden

Uit de resultaten komt naar voren dat driekwart van de ondervraagde ondernemers tevreden is met de huidige sluitingstijden. Ondernemers die een bar/café of snackbar/fastfood onderneming uitbaten zijn vaker (zeer) ontevreden dan andere ondernemers. Dit kan mogelijk verklaard worden door de aard van de onderneming en tot hoe laat klandizie aanwezig is. Op basis van de sluitingstijden die de respondenten ingevuld hebben, blijkt dat cafés en bars tot later openblijven dan restaurant en lunchrooms. Ondernemers met horecagelegenheden in Zuid, Centrum, West en Noord zijn het minst tevreden met de huidige sluitingstijden. Meer dan de helft van de respondenten gaat nooit eerder dicht dan de vastgestelde sluitingstijden. Een klein deel gaat één keer per maand of minder eerder dicht terwijl ongeveer een kwart van de respondenten twee tot drie keer per maand of vaker eerder sluit. Uit de resultaten komt naar voren dat met name restaurants eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijden voorschrijven. Op de uitgaansavonden, donderdag, vrijdag en zaterdag gaan ondernemers veel minder vaak eerder dicht dan op andere dagen van de week. Dit duidt erop dat ondernemers voornamelijk eerder sluiten vanwege een gebrek aan klanten. Over het algemeen is het horecabezook 's avonds in het weekend groter dan doordeweeks. Ondernemers in het Centrum sluiten het minst vaak eerder dan de reguliere sluitingstijden, vergeleken met andere gebieden in Rotterdam. Het lijkt dus waarschijnlijk dat horeca in niet-uitgaansgebieden relatief vaker eerder sluiten dan horeca in uitgaansgebieden. Daarnaast blijkt dat ondernemers die (zeer) ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden van hun onderneming bijna nooit

eerder sluiten. Dit zou kunnen betekenen dat deze ondernemers ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden omdat zij langer open zouden willen blijven, gezien er waarschijnlijk tot sluitingstijd nog voldoende animo is.

Mogelijkheden in het bestaande vergunningstelsel

Meer dan de helft van de respondenten geeft aan niet bekend te zijn met het afkoelhalfuurtje. Ongeveer 90 procent van de respondenten beschikt over een drankvergunning en zou gebruik kunnen maken van een afkoelhalfuurtje. Het is mogelijk dat horeca-inrichtingen die al eerder sluiten dan op basis van de vergunning mogelijk is, niet bekend zijn met deze regeling. Voor hen is het afkoelhalfuurtje immers niet relevant. Ongeveer een vijfde van de respondenten geeft aan gebruik te maken van het afkoelhalfuurtje. Dit zijn vooral ondernemers met een bar/café en/of eetcafés. Dit is in lijn met de verwachting dat een bar en (eet)café meer gebruik zal maken van afkoelhalfuurtjes, omdat zij relatief vaak tot laat open zijn.

Ruim 80 procent van de respondenten is bekend met de mogelijkheid om incidenteel langer open te blijven (verlaatje). Iets meer dan één op de vier respondenten geeft aan het verlaatje ook daadwerkelijk te gebruiken. Een groot deel van de ondernemers met een bar/café en ondernemers met een eetcafé maken gebruik van het verlaatje. Het geluidje is eveneens relatief bekend bij ondernemers. Twee derde van de respondenten geeft aan te weten wat een geluidje is. Iets meer dan één op de vijf respondenten maakt ook daadwerkelijk gebruik van het geluidje. Ook bij het geluidje zijn het de ondernemers met een bar/café of eetcafé die hiervan het meeste gebruik maken. In het algemeen kan er gesteld worden dat bars en (eet)cafés het meest gebruik maken van de mogelijkheden binnen het bestaande systeem. Dit komt overeen met de bevinding dat bars en cafés tot langer openblijven volgens de reguliere sluitingstijden dan andere ondernemingen en daarom vaker gebruik zullen maken van incidentele ontheffingen dan horeca-inrichtingen die eerder dichtgaan.

De overgrote meerderheid van de ondernemers dat bekend is met de verlaatjes vindt het een praktisch instrument en geeft aan niks te willen veranderen aan het systeem. Ongeveer één op de tien respondenten is het daar niet mee eens en vindt de verlaatjes onpraktisch. Een deel van deze respondenten is voorstander van een alternatief systeem. Een iets kleiner deel geeft aan een onbeperkt aantal verlaatjes te willen. En een nog kleiner aantal respondenten geeft aan tevreden te zijn indien er meer verlaatjes per jaar beschikbaar komen. Vragend naar de gewenste veranderingen met betrekking tot de geluidjes, dan zien we hetzelfde beeld als bij de verlaatjes. Het merendeel van de ondernemers heeft geen behoefte om veranderingen aan te brengen omtrent de geluidjes. Een deel van de ondernemers hebben geantwoord dat zij een ruimere geluidsnorm wensen wanneer zij een geluidje inzetten. Een iets kleiner deel van de ondernemers zou structureel meer geluid willen mogen produceren. Het grootste deel van de respondenten reageert neutraal op de vraag of zij bereid zijn om maatregelen ten opzichte van geluidsoverlast te nemen. Ongeveer vier op de tien respondenten is (zeer) bereid om maatregelen te nemen ter voorkoming van geluidsoverlast. Een relatief klein deel is (zeer) onbereid om maatregelen te nemen.

Behoeften en 24-uursvergunning

Driekwart van de respondenten heeft geen behoefte aan een wijziging van de bestaande sluitingstijden. Een vijfde van de respondenten zou andere sluitingstijden willen. Een klein deel van de respondenten weet niet of zij interesse heeft in andere sluitingstijden. Dit komt in grote lijnen overeen met de mate van tevredenheid met het huidige vergunningstelsel. Het grootste gedeelte van de respondenten die de sluitingstijden wil wijzigen, zou tot later open willen blijven in het weekend. Een iets kleiner deel wenst

vrijgegeven sluitingstijden of ook doordeweeks langer open te blijven. Vooral ondernemers met een café/bar en/of een eetcafé zouden langer open willen blijven in het weekend en een kleiner deel ook doordeweeks. Fastfoodzaken zijn het meest geïnteresseerd in een 24-uursvergunning, met bars/café's op de tweede en restaurants op de derde plek. Ondernemers die tevreden zijn met de huidige sluitingstijden, willen over het algemeen minder vaak iets veranderen aan de huidige sluitingstijden dan ondernemers die ontevreden zijn. Vooral ondernemers die doordeweeks en/of in het weekend langer open willen blijven zijn relatief gezien vaker ontevreden. Dit sluit aan bij de bevindingen dat bars/café's het minst tevreden zijn met de huidige sluitingstijden, relatief gezien minder vaak eerder sluiten dan de reguliere sluitingstijden en het meest gebruik maken van het afkoelhalfuurtje, verlaatjes en geluidjes.

Ongeveer een kwart van de ondernemers geeft aan behoefte te hebben aan een 24-uursvergunning. Deze behoefte is, geheel in lijn met voorgaande resultaten, het grootst onder bars/café's en fastfoodzaken. Dit komt overeen met de grotere ontevredenheid over de sluitingstijden onder deze groepen ten opzichte van andere groepen. Er lijkt dus sprake van een verband tussen de tevredenheid met de huidige sluitingstijden en de behoefte aan een 24-uursvergunning. Eerder bleek al dat deze (ontevreden) ondernemingen relatief vaak tot de uiterste sluitingstijd geopend zijn en zij minder vaak dan andere ondernemingen eerder sluiten. Logischerwijs leidt dit tot de veronderstelling dat deze horeca-inrichtingen vaker ontevreden zijn omdat zij langer open zouden willen blijven dan toegestaan is onder de huidige vergunning. Bijna een vijfde van de ondernemers die interesse heeft in een 24-uursvergunning is ontevreden met de huidige sluitingstijden. De behoefte aan een 24-uursvergunning is het grootst bij ondernemers in de gebieden Centrum, West, Noord en Zuid. Eerder kwam naar voren dat ondernemers binnen deze gebieden het minst tevreden zijn met de huidige sluitingstijden. Ook dit beeld sluit aan met eerdere resultaten dat ondernemers in deze gebieden relatief gezien vaker ontevreden zijn met de huidige sluitingstijden en relatief gezien minder vaak eerder sluiten dan de huidige sluitingstijden. Het is waarschijnlijk dat het voor deze ondernemingen dus rendabel is om een 24-uursvergunning uit te baten, omdat er genoeg klandizie is rond het reguliere sluitingsuur. De meest voorkomende reden voor de behoefte aan een 24-uursvergunning is namelijk dat ondernemers verwachten dat het hebben van deze vergunning financieel rendabel is voor hun onderneming en aansluit bij hun behoeften. Ondernemers die geen behoefte hebben aan 24-uursvergunning geven aan dat zij verwachten onvoldoende publiek kunnen trekken om het financieel rendabel te maken.

4. Behoeften en gebruik vergunning ondernemers 24-uursvergunning

Op basis van informatie van de gemeente is bekend dat er momenteel 146 24-uursvergunningen zijn uitgegeven (vergunningen van categorie type 3, 4 of 4+). In totaal hebben 26 ondernemers de vragenlijst ingevuld en zijn er zes interviews afgenomen met ondernemers met een 24-uursvergunning. De valide respons bedraagt 17,8 procent. Vanwege de kleine aantallen kunnen de resultaten uit dit hoofdstuk enkel als indicatief beschouwd worden. Om deze reden worden in dit hoofdstuk geen figuren of tabellen gepresenteerd.

4.1 Achtergrondgegevens

Uit de vragenlijst blijkt dat van de 26 deelnemers aan de vragenlijst, de meeste zich bevinden in het centrum van Rotterdam (16 ondernemingen). Een kleiner aantal ondernemingen bevindt zich in West en Noord (4 ondernemingen), Rotterdam-Oost (3 ondernemingen) of in andere gebieden (3 ondernemingen).

Het grootste gedeelte van de respondenten met een 24-uursvergunning is uitbater van een discotheek (8) of bar/café (9). Daarnaast heeft een aantal hotels en bedrijven die actief zijn in de evenementenbranche die beschikken over 24-uursvergunning deelgenomen.

4.2 Huidige sluitingstijden en beleid

Huidige sluitingstijden

De respondenten met een 24-uursvergunning zijn gevraagd naar de sluitingstijden die zij voor hun onderneming hanteren. Er is sprake van grote variatie in de sluitingstijden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen ondernemers die elke dag tot laat openblijven en ondernemers die ervoor kiezen om alleen in het weekend langer open te blijven dan mogelijk is met een avondvergunning.

Deelnemers aan de vragenlijst is gevraagd aan te geven hoe laat zij sluiten. Over het algemeen maakt een groot deel van de respondenten gebruik van de 24-uursvergunning door te sluiten op een tijdstip dat buiten de sluitingstijden van de avondvergunning valt. De gehanteerde sluitingstijden, vooral op de uitgaansavonden, liggen buiten de uiterste sluitingstijden van de avondvergunning. Doordeweeks liggen de sluitingstijden van een deel van de respondenten veel dichterbij de uiterste sluitingstijden van de avondvergunning. Dit lijkt erop te duiden dat de 24-uursvergunning met name wordt benut op vrijdag en zaterdag.

Van de respondenten die deze vraag hebben ingevuld zien we dat ongeveer twee derde van de ondernemers doordeweeks (zondag, t/m donderdag) na 01:00 sluit.⁷ Op vrijdag en zaterdagavond geldt dit voor meer dan driekwart van de respondenten. Ook zien we dat de sluitingstijden in het weekend later zijn dan doordeweeks. In het weekend sluiten de meeste respondenten de onderneming om vijf of zes uur terwijl doordeweeks een deel van de respondenten ervoor kiest om rond één à twee uur te sluiten. Op een enkele respondent na blijft er niemand 24 uur per dag open.

Uit de interviews blijkt ook dat de meeste gesproken ondernemers met een 24-uursvergunning doordeweeks eerder sluiten dan in het weekend (variërend van 02:30 tot 04:00). In het weekend variëren de sluitingstijden van 04:00 tot 06:00.

⁷ Doordeweeks 01:00 is de uiterste sluitingstijd bij het gebruik van een avondvergunning, voor het weekend is dat 02:00.

Gebruik 24-uursvergunning

Op basis van de sluitingstijden kan geconstateerd worden dat een groot deel van de respondenten gebruik maakt van de mogelijkheden van de 24-uursvergunning door te sluiten op een tijdstip dat later ligt dan met een avondvergunning toegestaan is. Uit de vragenlijst komt naar voren dat ongeveer de helft van de ondervraagde ondernemers daarnaast gebruik maakt van de flexibiliteit die de 24-uursvergunning hen biedt. Zij blijven langer open dan de reguliere sluitingstijden (dit zijn de sluitingstijden die de onderneming standaard hanteert) wanneer het onverwachts druk is of de programmering daar om vraagt.

Ook bij een aantal geïnterviewde ondernemers is de sluitingstijd afhankelijk van de programmering en de drukte. Wel geeft een deel van deze ondernemers aan dat bij langer openblijven, er meer klanten komen die zich misdragen, veelal vanwege dronkenschap. Zo zegt een van de gesproken ondernemers hierover:

Dat gebeurt wel eens, tijdens feestdagen, of als het extra druk is. Tot het gezellig blijft, laat ik het zo zeggen. We blijven dan meestal een uurtje langer open. Want als je langer openblijft trek je alleen maar lui aan die je niet wil hebben.

Ditzelfde sentiment komt naar voren tijdens gesprekken met verschillende ondernemers met een avondvergunning. Zij geven aan iets langer open te willen zijn dan momenteel kan, maar niet tot de vroege ochtend vanwege het publiek dat laat in de nacht nog op de been is

Tevredenheid met vergunning en voorwaarden

De respondenten is gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn met de huidige 24-uursvergunning en de daaraan verbonden voorwaarden. Het overgrote deel van de ondernemers is (zeer) tevreden met de huidige vergunning en de daaraan gekoppelde voorwaarden (21 van de 26 ondernemers). Vijf van de 26 ondernemers zijn zeer ontevreden tot neutraal gestemd. Daarnaast geven alle ondernemers, op twee na, aan tevreden te zijn met de huidige sluitingstijden die zij hanteren voor hun onderneming. Hetzelfde beeld komt naar voren in de interviews met uitbaters van 24-uursvergunningen. De respondenten zijn over het algemeen (zeer) tevreden met de huidige vergunning.

Het merendeel van de bevroegde ondernemers met een 24-uursvergunning vindt de eisen die door de gemeente verbonden zijn aan het uitbaten van een 24-uursvergunning redelijk tot zeer redelijk (21 van de 26 respondenten). Een enkeling geeft aan de eisen onredelijk te vinden. Vier respondenten zijn neutraal. Op de vraag welke voorwaarden de ondernemers zouden willen veranderen, antwoordt twee derde van de respondenten dat zij geen eisen willen veranderen. Een klein aantal ondernemers (4 respondenten) wil de voorwaarde “het laten uitvoeren van een akoestisch onderzoek” veranderen. Dit komt overeen met de resultaten uit de vragenlijst onder ondernemers met een avondvergunning. Binnen die groep was het uit laten voeren van akoestisch onderzoek eveneens een voorwaarde waar een klein deel aan wilde voldoen.

De interviews met ondernemers met een 24-uursvergunning bevestigen het beeld dat uit de vragenlijsten ontstaat dat deze ondernemers over het algemeen tevreden zijn met de bijbehorende voorwaarden en eisen. Eén van de ondernemers vertelt het soms wel lastig te vinden om alle eisen goed te begrijpen en heeft daarom iemand daarvoor ingehuurd. Een andere ondernemer is van mening dat het hebben van portiers niet altijd nodig en gewenst is.

Ik heb altijd zonder portiers gewerkt en de gemeente verplicht je om dat te doen. In het weekend is het goed. Maar doordeweeks heb je ze niet nodig. Ik wil ook niet iemand voor de deur. Bij mij loopt er iemand rond. Want als er iemand voor de deur staat, heeft dat ook een uitstraling over wat voor soort tent je bent.

Beschouwing van het huidige horecabeleid op basis van interviews (24-uursvergunning)

Over het algemeen zijn de gesproken ondernemers tevreden met het huidige horecabeleid van de gemeente Rotterdam. Desondanks komt er een aantal spanningsvelden naar voren. Deze spanningsvelden hebben voornamelijk betrekking op de houding van de gemeente ten opzichte van de horeca in het algemeen. Verschillende gesproken ondernemers hebben de indruk dat de belangen van ondernemers achtergesteld worden ten koste van die van burgers. Hoewel er begrip is voor het bewaken van de leefbaarheid en openbare orde, vinden meerdere geïnterviewde ondernemers dat het beleid nu dermate steng is dat het ondernemingsklimaat er onder lijdt. Dezelfde signalen kwamen naar voren in de interviews met ondernemers met een avondvergunning. Een ondernemer verwoordt het als volgt:

Als je boven een kroeg gaat wonen, dan moet je niet zeuren over overlast. Desnoods moeten de huren omlaag voor deze mensen. Als de kroeg er komt en je woont er al, dan heeft de bewoner meer recht. Andersom heeft de horeca meer recht. Er zou vanuit de gemeente meer begrip moeten komen voor de ondernemer.

Sommige gesproken ondernemers vinden het horecabeleid “betuttelend”: er zouden te veel regels zijn, zoals bijvoorbeeld rondom het terras. Daarnaast zijn zij van mening dat er te weinig mensen betrokken zijn met verstand van zaken. Zij zouden graag zien dat er meer ervaringsdeskundigen bij het beleid betrokken zijn. Zo geeft een ondernemer als voorbeeld:

[...] de politie komt ons vaak de les lezen. En dan denk ik, iedereen moet zich bij zijn eigen werk houden. Wij weten heus wel hoe we het moeten doen. Maar dat is allemaal een indirect gevolg van het strengere horecabeleid.

Bovendien, zo is de perceptie van één van de ondernemers, worden de regels van de horecanota ongelijk gehandhaafd. Zo zou er strenger worden gehandhaafd op bepaalde regels binnen “bekende” straten.

Een aantal geïnterviewde ondernemers geeft aan dat de gemeente de ondernemers vrijer zou moeten laten, bijvoorbeeld bij het bepalen van de sluitingstijden. Eén van de gesproken ondernemers is van mening dat de gemeente “minder zeggenschap” zou moeten hebben wat betreft de horeca. Volgens deze respondent zou het goed zijn als de gemeente zich vooral bezighoudt met de veiligheid bewaken en anderen (mee)beslissen over de horeca. Zo zou er meer maatwerk nodig zijn, gezien de grote hoeveelheid verschillende typen horecaondernemingen. Zo zegt een van de ondernemers:

Aan de ene kant is er sprake van progressie voor wat betreft het luisteren naar ondernemers. Aan de andere kant zou er wel wat meer maatwerk mogen zijn en de gemeente zou soms sneller mogen handelen.

Net als bij de gesproken ondernemers met een avondvergunning, vindt ook een aantal ondernemers met een 24-uursvergunning dat de kosten voor onder andere vergunningen en bijvoorbeeld het bijschrijven van medewerkers op de vergunning moeten worden geminimaliseerd.

4.3 Animo alternatieve vergunningen

Onderzocht is in hoeverre ondernemers met een 24-uursvergunning interesse hebben in een ander soort vergunning waarbij andere voorwaarden gelden. Mocht bijvoorbeeld een deel van deze ondernemers de 24-uursvergunning verruilen voor een ander soort vergunning dan zou hierdoor ruimte ontstaan voor andere ondernemers om in aanmerking te komen voor een 24-uursvergunning.

Aan de respondenten is eerst gevraagd of zij van plan zijn hun 24-uursvergunning aan te houden. Alle ondervraagde ondernemers met een 24-uursvergunning, op één na, geven aan de vergunning te willen aanhouden. Eén van de 26 ondernemers weet niet of hij/zij zijn vergunning in de toekomst zal aanhouden. De ondernemers geven als voornaamste reden voor het willen aanhouden van de vergunning dat deze aansluit bij de behoeften (20 van de 26 respondenten). Een klein deel van de ondernemers houdt de vergunning aan omdat het financieel rendabel is voor de onderneming (8 van de 26 respondenten). Drie van de 26 respondenten geven aan de vergunning ook aan te houden omdat de onderneming daardoor meer waard is bij verkoop.

Op de vraag onder welke voorwaarde(n) de respondenten de 24-uursvergunning zouden inleveren, antwoorden 22 van de 26 ondernemers dat zij dit onder geen voorwaarde(n) zullen doen. Drie respondenten zouden dit overwegen wanneer bij een avondvergunning het aantal verlaatjes wordt verhoogd en/of bij inzet van een verlaasje ook direct de geldende geluidsnormen worden ontheven. Een enkele ondernemer overweegt de 24-uursvergunning voor een avondvergunning te verruilen indien er ruimere openingstijden in het weekend zouden bestaan.

Uit de interviews blijkt ook dat de gesproken ondernemers met een 24-uursvergunning van plan zijn deze aan te houden. Zo vertelt een van de ondernemers dat het hebben van een 24-uursvergunning een gevoel van vrijheid met zich meebrengt. Een andere ondernemer wil daarnaast ook graag de vergunning aanhouden omdat het “geld waard” is. Een deel van de gesproken ondernemers zou daarom ook niet de 24-uursvergunning inleveren voor een andere vorm van een vergunning. Een tweetal gesproken ondernemers denkt hier anders over: zij zijn van mening dat een tussenvergunning voor hen ook zal volstaan, zolang er binnen deze vergunning ruimte is voor flexibiliteit. Zo geven beide aan dat een deel van de 24-uursvergunninghouders niet de volledige vergunning benut:

Er zijn heel weinig zaken die een 24-uursvergunning hebben die 24 uur open zijn. De grote vraag is naar 4-5 uur open. Daar zou je een hele grote groep mee tevreden stellen. Je kunt een 3-deling maken tot 1 uur, tot 5 uur en 24 uur. De 24-uursvergunningen zouden ook wel op de schop kunnen, omdat daar niet heel vaak gebruik van wordt gemaakt in de zin van 24 uur open zijn.

Een andere ondernemer sluit hierop aan. Deze ondernemer is van mening dat er voldoende nachthoreca is en er zeker niet meer bij hoeft te komen, aangezien het publiek meestal vertrekt rond 3 uur.

Er lijkt dus weinig animo onder de respondenten om een ander soort vergunning in overweging te nemen. Het is de vraag of dit komt door huidige uiterste sluitingstijden die gelden bij een avondvergunning of

omdat er andere redenen zijn. Om daar inzicht te krijgen, is de respondenten gevraagd in hoeverre een avondvergunning zou voldoen, enkel gelet op openings- en sluitingstijden. Het blijkt dat voor bijna driekwart van de respondenten de sluitingstijden van een avondvergunning (totaal) niet voldoen (19 van de 26 respondenten). Twee respondenten reageren neutraal en vijf van de 26 geven aan dat de sluitingstijden (volledig) voldoen. Voor een (klein) deel van de ondernemers is de sluitingstijd dus niet de belangrijkste reden om een 24-uurvergunning aan te houden.

Op dit moment is het mogelijk om bij het uitbaten van een avondvergunning, een incidentele ontheffing te ontvangen zodat de onderneming tot uiterlijk 06:00 open kan blijven (een zogenaamd verlaatje). De respondenten met een 24-uursvergunning is gevraagd in hoeverre dit systeem voor hun bedrijfsvoering praktisch zou zijn. De helft van de ondervraagde ondernemers met een 24-uursvergunning geeft aan het verlaatje een praktisch instrument te vinden, de andere helft vindt dit niet. Het grootste gedeelte van de respondenten dat verlaatjes niet praktisch vindt, vindt dit omdat het uitbreiden van de sluitingstijden zonder geluid te mogen produceren niet interessant is voor hun bedrijfsvoering (10 van de 13 respondenten). Daarnaast geeft een klein deel aan dat het aantal verlaatjes te beperkt is om een structurele programmering op te maken (4 van de 13).

Een deel van de respondenten met een 24-uursvergunning geeft aan dat een avondvergunning interessant kan zijn indien het systeem met verlaatjes wordt verruimd.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre ondernemers met een 24-uursvergunning tevreden zijn met de huidige vergunning en op welke wijze zij de 24-uursvergunning gebruiken. Ook was er aandacht voor mogelijke interesse in alternatieve vergunningen.

De respondenten zijn over het algemeen (zeer) tevreden met de huidige vergunning en de huidige sluitingstijden. Het merendeel van de bevroegde ondernemers met een 24-uursvergunning vindt de eisen die door de gemeente verbonden zijn aan het uitbaten van een 24-uursvergunning redelijk tot zeer redelijk. Op basis van de sluitingstijden kan geconstateerd worden dat er twee groepen ondernemers te onderscheiden zijn. Een groep ondernemers die elke dag tot laat openblijft en een groep ondernemers die ervoor kiest om alleen in het weekend langer open te blijven dan mogelijk is met een avondvergunning.

Over het algemeen liggen de gehanteerde sluitingstijden, vooral op de uitgaansavonden, liggen buiten de uiterste sluitingstijden van de avondvergunning. Daarnaast gebruiken ondernemers de mogelijkheid om tot later open te blijven wanneer het bijvoorbeeld druk is of bij speciale gelegenheden.

Er lijkt op dit moment weinig animo onder de respondenten om een ander soort vergunning in overweging te nemen. Nagenoeg alle ondernemers zijn van plan hun vergunning in de toekomst aan te houden en zouden hun vergunning onder geen enkele voorwaarde inruilen. Voor een groot deel van de respondenten komt dit voornamelijk door de beperking in openingstijden die gelden bij een avondvergunning. Voor een (klein) deel van de respondenten zouden de sluitingstijden zoals die gelden bij een avondvergunning, wel voldoen.

Concluderend kan gesteld worden dat de kans klein lijkt dat de gemeente ondernemers met een 24-uursvergunning kan overhalen om te kiezen voor een avondvergunning onder de bestaande voorwaarden. Tegelijkertijd lijkt een avondvergunning voor circa tien procent van de respondenten aan te sluiten bij hun bedrijfsvoering. Mogelijk dat deze respondenten andere redenen hebben om hun vergunning aan te houden. Zo is mogelijk dat zij vasthouden aan hun 24-uursvergunning omdat zij in de toekomst hun exploitatieplan willen veranderen of omdat de onderneming meer waard is met een 24-uursvergunning bij verkoop. Het beeld bestaat dat er een relatief beperkt aanbod aan 24-uursvergunningen is. Hierdoor zijn ondernemingen met een 24-uursvergunning relatief veel waard. Ondernemers lijken daardoor terughoudend te zijn om hun vergunning in te ruilen omdat het onzeker is of ze in de toekomst weer aanspraak kunnen maken op een 24-uursvergunning.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De aanleiding van dit onderzoek kwam voort uit de behoefte binnen de Rotterdamse Gemeenteraad om een breder inzicht te verkrijgen in het bestaande vergunningsstelsel en de behoefte van horecaondernemers ten aanzien van openings- en sluitingstijden. Na het indienen van verschillende moties door de gemeenteraad over het Rotterdamse nachtleven (e.g. “Pomp levendigheid in het Rotterdamse nachtleven”), is besloten onderzoek te laten uitvoeren naar het gebruik van de horecavergunningen.

In dit onderzoek staat de behoefte onder de horecaondernemers centraal. Daarbij gaat het vooral om welke behoeften er bestaan bij horecaondernemers met een avond-/24-uursvergunning ten aanzien van openings- en sluitingstijden en in hoeverre het Rotterdamse vergunningsstelsel aansluit op deze behoeften. Tevens heeft dit onderzoek als doel inzicht te verkrijgen in het gebruik van 24-uursvergunningen door horecaondernemers.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op interviews en een online vragenlijst. In totaal is er met 21 ondernemers met een avondvergunning gesproken en hebben er 261 de vragenlijst volledig ingevuld. De uitkomsten over de 24-uursvergunningen zijn gebaseerd op zes interviews en 26 ingevulde vragenlijsten.

Tevredenheid en gebruik van vergunningen

Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de ondernemers (avond- en nachthoreca) tevreden is met de gehanteerde sluitingstijden en huidige vergunning. Het minst tevreden zijn uitbaters van een bar/café of snackbars/fastfood restaurant met een avondvergunning. Dit zijn ook de horecazaken die het vaakst gebruik maken van de uiterste sluitingstijden die mogelijk zijn met een avondvergunning. Hoewel een deel van de ondernemers doordeweeks eerder dichtgaat dan hun sluitingstijden aangeven, geldt dit in mindere mate voor ondernemers met een café, bar, snackbar of fastfood-restaurant. Dit duidt erop dat deze horecaondernemingen relatief veel klandizie hebben later op de avond rondom de opgestelde sluitingstijden. Met name op donderdag, vrijdag en zaterdag worden relatief het minst vaak de deuren gesloten vanwege een gebrek aan klandizie.

Ondernemers met een 24-uursvergunning lijken deze op grofweg twee manieren te gebruiken. Ongeveer de helft van de respondenten kiest ervoor om elke dag de mogelijkheden van de vergunning te gebruiken om tot laat open te blijven. De andere groep kiest ervoor om voornamelijk in het weekend langer open te blijven dan mogelijk is met een avondvergunning. Bij deze laatste groep liggen de sluitingstijden doordeweeks rond die van een avondvergunning. Met name op vrijdag en zaterdag blijven ondernemers veel langer open. De meeste ondernemingen sluiten op de deze avonden uiterlijk om 06:00. Logischerwijs kan dit verklaard worden doordat dit uitgaansavonden zijn waarop meer publiek op de been is en het lucratief is voor ondernemers met een 24-uursvergunning om later te sluiten. Het aantal ondernemingen met een 24-uursvergunning dat daadwerkelijk 24 uur open is, is zeer beperkt. Een andere manier waarop de 24-uursvergunning ingezet wordt, is door langer open te blijven wanneer het druk is. Verschillende

ondernemers met een 24-uursvergunning benoemen de flexibiliteit van de vergunning als een groot voordeel. Dit stelt hen in staat om een uurtje langer open te blijven wanneer gewenst.

Behoeften ondernemers avondvergunning

Onder de avondhorecaondernemers is gepolst in hoeverre zij behoefte hebben aan andere sluitingstijden of een ander type vergunning. Het merendeel van de ondernemers geeft aan tevreden te zijn met de huidige vergunning en geen wijzigingen te wensen. Een klein deel geeft aan wel behoefte te hebben aan aangepaste sluitingstijden. Vanzelfsprekend zijn ondernemers die wijzigingen willen aanbrengen in de sluitingstijden over het algemeen ook minder tevreden met de huidige sluitingstijden van de onderneming. Ondernemers die wel behoefte hebben aan aangepaste sluitingstijden, zijn vaak uitbater van cafés/bars en/of eetcafés. Zij zouden het liefst de sluitingstijden verruimen, dit geldt in het bijzonder voor de uitgaansavonden (donderdag, vrijdag en zaterdag).

Binnen het bestaande systeem hebben ondernemers met een avondvergunning de optie om vijftien keer per jaar een verlaasje en/of geluidje in te zetten, om zo de reguliere sluitingstijden en/of geldende geluidsnormen incidenteel te verruimen. Hoewel het verlaasje onder een groot deel van de ondernemers met een avondvergunning bekend is, komt uit het onderzoek naar voren dat ongeveer een derde deze ook inzet om incidenteel langer open te blijven. Bars en (eet)cafés maken het meest gebruik van deze mogelijkheden binnen het bestaande systeem. Dit komt overeen met de bevinding dat bars en cafés tot later openblijven dan andere ondernemingen met een avondvergunning en daarom vaker gebruik zullen maken van incidentele ontheffingen dan horeca-inrichtingen die eerder dichtgaan. Ook zien we dat ondernemers die verlaasjes en geluidjes inzetten, vaker ontevreden zijn met de huidige vergunningen of iets zouden willen veranderen aan het beleid. Het lijkt er dus op dat de ondernemers die ontevreden zijn, al relatief vaak gebruik maken van mogelijkheden binnen het beleid. Het merendeel van de ondernemers met een avondvergunning vindt de verlaasjes en geluidjes echter een praktisch instrument. Een relatief klein deel vindt dit niet en geeft hiervoor variërende redenen zoals dat het aantal verlaasjes te beperkt is, verlaasjes inzetten niet interessant is zonder geluidsontheffing, dat er ruimere geluidsnormen bij het gebruik van geluidjes zouden moeten gelden of er structureel meer geluid moet kunnen worden gemaakt.

Interesse in 24-uursvergunning

Het grootste deel van de horecaondernemers met een avondvergunning heeft geen interesse in een 24-uursvergunning, overeenkomstig met het grote aantal ondernemers dat geen behoefte heeft aan wijzigingen in de sluitingstijden. Iets meer dan een kwart (27,8%) van de ondernemers zou echter graag een 24-uursvergunning hebben. Dit geldt vooral voor uitbaters van fastfoodrestaurants en bars en cafés. Deze ondernemers geven aan dat zij een 24-uursvergunning zouden willen omdat zij verwachten dat het rendabel voor hen is om een 24-uursvergunning uit te baten. De behoefte aan 24-uursvergunningen lijkt iets groter bij ondernemers die in het Centrum of Rotterdam-Zuid gevestigd zijn. Ondernemers die geen behoefte hebben aan 24-uursvergunning geven aan dat zij verwachten onvoldoende publiek te kunnen trekken om het financieel rendabel te maken of dat het niet aansluit bij hun onderneming. Het merendeel van de ondernemers (avond- en nachthoreca) vindt de eisen gebonden aan het uitbaten van een 24-uursvergunning redelijk. Toch is er een deel dat aangeeft niet aan de voorwaarde “het laten uitvoeren van een akoestisch onderzoek” te willen voldoen of deze te willen veranderen.

Peiling animo voor alternatieve vergunningen bij de nachthoreca

Nagenoeg alle ondernemers zijn van plan hun vergunning in de toekomst aan te houden en zouden hun vergunning onder geen enkele voorwaarde inruilen. Een groot deel van deze respondenten geven aan dat de uiterste sluitingstijden zoals deze gelden binnen de avondvergunning niet voldoen voor hun onderneming. Voor een (klein) deel van de respondenten zouden de sluitingstijden zoals die gelden bij een avondvergunning, wel voldoen. Voornaamste reden waarom de ondernemers de vergunning willen aanhouden is omdat deze aansluit bij hun behoeften. Daarnaast is volgens een klein deel van de ondernemers het aanhouden van de vergunning financieel rendabel voor de onderneming en is de onderneming meer waard bij verkoop.

Aan de ondernemers is gevraagd of een avondvergunning in combinatie met de bestaande regeling voor verlaatjes een alternatief zou zijn voor een 24-uursvergunning. Voor de meerderheid van de ondernemers met een 24-uursvergunning voldoen de openings- en sluitingstijden geldende bij een avondvergunning (totaal) niet. Tegelijkertijd is er een klein aantal ondernemers dat aangeeft dat deze openings- en sluitingstijden wel (gedeeltelijk) voldoen. Op basis van dit gegeven zou voor een deel van de ondernemers een vergunning die tussen de huidige avond- en 24-uursvergunning valt, dus mogelijk interessant zijn. Deze ondernemers willen graag flexibel zijn, maar hebben niet de behoefte om tot in de late uurtjes open te zijn. Echter hebben ook deze ondernemers aangegeven niet open te staan voor een ander soort vergunning. Het is mogelijk dat deze ondernemers hun vergunning niet willen inleveren omdat het opnieuw in bezit komen van een 24-uursvergunning lastig kan zijn. Daardoor bestaat het beeld dat er een schaarste is aan dit type vergunningen waardoor deze als waardevol worden beschouwd.

De verlaatjes zijn volgens de helft van de ondernemers met een 24-uursvergunning geen praktisch instrument, vooral omdat het uitbreiden van de sluitingstijden zonder geluid te produceren voor hen niet interessant is. Daarnaast geeft een klein deel aan dat het aantal verlaatjes te beperkt is om een structurele programmering op te maken.

Tot slot

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat voor het overgrote deel van de ondernemers dat actief is in de horeca, het huidige vergunningensysteem voldoet. Dit geldt zowel voor ondernemers met een 24-uursvergunning als met een avondvergunning. Ook het systeem met verlaatjes en geluidjes, is voor het grootste gedeelte van de ondernemers afdoende. Tegelijkertijd zou ruim een kwart van de ondernemers met een avondvergunning een 24-uursvergunning willen. Uitgaande van 1.237 Rotterdamse ondernemingen met een avondvergunning betekent dit dat er circa 340 ondernemers interesse hebben in een 24-uursvergunning. Dit is meer dan een verdubbeling van het huidige aantal uitgegeven 24-uursvergunningen. We zien echter ook dat de bereidheid om aan alle voorwaarden van een 24-uursvergunning te voldoen, beperkt is. Naar verwachting zullen daarom lang niet alle ondernemers met interesse ook daadwerkelijk overgaan tot het indienen van een verzoek voor een 24-uursvergunning, indien dat mogelijk zou zijn. Met name maatregelen rondom geluid en het uitvoeren van akoestisch onderzoek lijken struikelpunten. Desondanks is de vraag vele malen groter dan het aanbod. Het is echter de vraag of deze ondernemers daadwerkelijk interesse hebben in een 24-uursvergunning of dat zij op zoek zijn naar meer flexibiliteit op uitgaansavonden. Verschillende ondernemers hebben aangegeven dat zij graag in het weekend één of twee uur langer open zouden willen blijven maar geen behoefte hebben om nog later te sluiten.

Onder ondernemers die al over een 24-uursvergunning bezitten is er, op een kleine groep na, geen enkele interesse in een alternatieve vergunning. Tegelijkertijd blijkt dat de 24-uursvergunningen voornamelijk benut worden tijdens uitgaansavonden op vrijdag- en zaterdagavond. Ondernemers geven aan hun 24-uursvergunning aan te willen houden omdat het aansluit bij hun behoeften, financieel rendabel is en dat de onderneming er door in waarde stijgt. Het beeld bestaat dat er een relatief beperkt aanbod aan 24-uursvergunningen is. Hierdoor zijn ondernemingen met een 24-uursvergunning relatief veel waard. Ondernemers die hun vergunning niet volledig benutten zouden daardoor terughoudend kunnen zijn om hun vergunning in te ruilen omdat het onzeker is of ze in de toekomst weer aanspraak kunnen maken op een 24-uursvergunning.

5.2 Aanbevelingen

Gekeken naar de uitkomsten van de vragenlijst en de ervaringen in andere steden in Nederland kunnen er verschillende aanbevelingen gedaan worden waarmee het Rotterdamse horecabeleid beter aansluit bij de behoeften van ondernemers, een sterker uitgaansleven ontstaat en de openbare orde gehandhaafd kan worden. Desondanks zal er altijd sprake blijven van een spanningsveld tussen bewoners en uitgaanspubliek en tussen leefbaarheid en een levendige horeca.

Gekeken naar de uitkomsten van de vragenlijst en de ervaringen in andere steden in Nederland kunnen er verschillende aanbevelingen gedaan worden waarmee het Rotterdamse horecabeleid beter aansluit bij de behoeften van ondernemers, een sterker uitgaansleven ontstaat en de openbare orde gehandhaafd kan worden. De aanbevelingen staan in willekeurige volgorde.

1. Overweeg een nieuwe tussenvergunning of een verruiming van de avondvergunning tijdens uitgaansavonden. Het onderzoek toont aan dat veel ondernemers behoefte hebben aan meer flexibiliteit, maar niet 24-uur open willen blijven en de voorwaarden voor een 24-uursvergunning te zwaar vinden. Deze ondernemers zouden vermoedelijk geholpen zijn wanneer zij op donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond tot 03:00 of 04:00 uur 's nachts open zouden kunnen blijven.
2. Differentieer binnen de vergunningen nog meer naar uitgaansavonden en niet-uitgaansavonden. We zien dat ondernemers met name gebruik maken van de uiterste sluitingstijden die de vergunning toelaten in het weekend. De verschillen tussen de sluitingstijden tijdens uitgaansavonden en niet-uitgaansavonden lijken relatief klein. Indien deze aanbeveling via een pilot getest wordt, dan ligt het voor de hand om de sluitingstijden op vrijdag- en zaterdagavond te verruimen van 02:00 tot 03:00 of 04:00 uur.
3. Overweeg om bij een verruiming van de openingstijden een venstertijd in te stellen. Geef bijvoorbeeld ondernemers met een avondvergunning de mogelijkheid om in het weekend tot 03:00 open te blijven maar laat na 01:00 geen nieuwe klanten meer toe. Op deze manier kunnen gasten gespreid vertrekken en hebben ondernemers de flexibiliteit om langer open te blijven wanneer het druk is. Wel ontstaat de kans op grotere verkeersstromen vlak voor de venstertijd ingaat.
4. Bars, cafés, snackbars en fastfood-restaurants zijn vaker ontevreden over hun vergunning dan bijvoorbeeld restaurants, overweeg om binnen het vergunningenbeleid ook te differentiëren naar soort horeca. Indien er uitbreiding plaatsvindt van de sluitingstijden zoals bij 1, 2 en 3 staat beschreven dan zal het differentiëren naar type horeca naar verwachting overbodig zijn.

5. Ontwikkel het systeem van verlaatjes en geluidjes verder door. Enerzijds kan gedacht worden aan het vergroten van de bekendheid van de mogelijkheden (inclusief het afkoelhalfuurtje), anderzijds kan er gekeken worden of de gebruiksvriendelijkheid verbeterd kan worden. Bijvoorbeeld door het aanvragen via een app en door te kijken of het mogelijk is om de verlaatjes/geluidjes tot later op de avond zelf aan te vragen.
6. De gemeente Rotterdam zou meer kunnen sturen op levendige horeca en het stimuleren van specifieke soorten (hoogwaardige) horeca in aangewezen gebieden. In verschillende steden is ervoor gekozen om op bepaalde plekken meer ruimte te geven voor zware horeca en op andere plekken vooral voor lichtere horeca te kiezen. Hoewel Rotterdam een aantal uitgaansgebieden heeft zouden hierin mogelijk sterkere keuzes gemaakt kunnen worden. In Amsterdam is bijvoorbeeld een proef met hoogwaardige nachthoreca aan de randen van de stad positief beoordeeld.
7. Denk na over manieren waarop een 24-uurvergunning minder waard wordt. Op dit moment lijkt een klein deel van de ondernemers met een 24-uursvergunning deze aan te houden vanwege het beperkte aanbod en de moeite die het kost om een 24-uursvergunning te krijgen. Dit zorgt ervoor dat er een gevoel van schaarste is waardoor het bezitten van een 24-uursvergunning relatief veel waard is. Het is mogelijk dat een klein deel van de ondernemers qua bedrijfsuitvoering uit de voeten kan met een avondvergunning maar dat zij dit niet doen om eerdergenoemde reden. Op deze manier houden zij een 24-uursvergunning 'bezet'. Het zal echter niet eenvoudig zijn om dit te veranderen.
8. Blijf in gesprek met ondernemers en werk aan een gelijkwaardige relatie. Hoewel vanuit de gemeente door bevroegen ambtenaren grote inspanningen worden gedaan om ondernemers te bereiken en te betrekken, constateren wij dat een deel van de ondernemers de verhouding met de gemeente als negatief beoordeelt. Deze ondernemers voelen zich betutteld en hebben het gevoel dat het beleid in de stad een goed ondernemingsklimaat in de weg staat.

Hoofdzakelijk blijft dat er beleid wordt gemaakt dat aansluit bij de behoeften van betrokkenen waarbij vanuit de gemeente een afweging gemaakt kan worden welke belangen prioriteit krijgen. Daarvoor is het noodzakelijk dat goed in beeld wordt gebracht wat de behoeften en wensen van de verschillende betrokkenen zijn. Het is duidelijk dat de baten en lasten per actor variëren. De horeca heeft baat bij meer omzet, de gemeente bij een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bewoners en toeristen, handhavers bij minder ordeproblemen, terwijl de omwonenden minimale overlast verwachten. Het afwegen van deze verschillende belangen vereist een zorgvuldige afweging door de gemeente, rekening houdend met de lokale context.

Literatuur

Atkinson, J.A., Prodan, A., Livingston, M., Knowles, D., O'Donnell, E., Room, R., Indig, D., & Wiggers, J. (2018). Impacts of licensed premises trading hour policies on alcohol-related harms. *Addiction*, 113(7), 1244-1251.

Bliek, R. (2016). *Evaluatie Horecanota*. Linkin Business i.o.v. Gemeente Alkmaar.

Giordano, E., Nofre, J.N. & Crozat, D. (2018). La touristification de la vie nocturne : une nouvelle frontière pour la recherche sur la nuit urbaine. *Cybergeo: European Journal of Geography*, <https://journals.openedition.org/cybergeo/29473> geraadpleegd op 07-05-2020.

Graham K., Leonard K. E., Room R., Wild T. C., Pihl R. O., Bois C., & Single, E. (1998). Current directions in research on understanding and preventing intoxicated aggression. *Addiction*; 93(5), 659–76.

Green, C.P., Hollingsworth, B. & Navarra, M. (2015). *Longer Opening Hours, Alcohol Consumption and Health, Economics Working Paper Series*. Lancaster University, Department of Economics, Lancaster.

Hahn, R. A., Kuzara, J. L., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., ... & Task Force on Community Preventive Services. (2010). Effectiveness of policies restricting hours of alcohol sales in preventing excessive alcohol consumption and related harms. *American journal of preventive medicine*, 39(6), 590-604.

Hinnosaar, M. (2016). Time inconsistency and alcohol sales restrictions. *European Economic Review*, 87, 108-131.

Hough, M. & Hunter, G. (2008). The impact of the Licensing Act 2003 on levels of crime and disorder: an evaluation. *Criminology & Criminal Justice*, 8(3), 239-260.

Kypri, K., Jones, C., McElduff, P., & Barker, D. (2010). Effects of restricting pub closing times on night-time assaults in an Australian city. *Addiction*, 106(2), 303-310.

Marcus, J., & Siedler, T. (2015). Reducing Binge Drinking? The Effect of a Ban on Late-Night Off-Premise Alcohol Sales on Alcohol-Related Hospital Stays in Germany. *Journal of Public Economics*, 123, 55-77.

Norström T. (1998). Effects on criminal violence of different beverage types and private and public drinking. *Addiction*, 93(5), 689–699.

Room R., & Rossow I. (2001). Share of violence attributable to drinking. *Journal of Substance Use*, 6(4), 218-228.

Rossow I. (1996). Alcohol-related violence: the impact of drinking pattern and drinking context. *Addiction*, 91(11), 1651–1661.

Rossow, I., & Norstrom, T. (2011). The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities. *Addiction*, 107(3), 530-537.

Snowdon, C. (2015). *Drinking Fast and Slow. Ten years of the Licensing Act*. Institute of Economic Affairs, London

Stockwell, T., & Chikritzhs, T. (2009). Do relaxed trading hours for bars and clubs mean more relaxed drinking? A review of international research on the impacts of changes to permitted hours of drinking. *Crime Prevention and Community Safety*, 11(3), 153-170.

Stockwell, T. & Gruenewald, P. (2001). Controls on the physical Availability of Alcohol. International Handbook of Alcohol Dependence and Problems. Newcastle: John Wiley & Sons.

Vingilis, E., McLeod, A. I., Seeley, J., Mann, R. E., Beirness, D., & Compton, C. P. (2005). Road safety impact of extended drinking hours in Ontario. *Accident Analysis & Prevention*, 37(3), 549-556.

Wells S., & Graham K. (2003). Aggression involving alcohol: relationship to drinking patterns and social context. *Addiction*, 98, 33–42.

Wickham, M. (2012). *Alcohol consumption in the night-time economy*. Greater London Authority: London.

Beleidsstukken

Bureau Beke. Goede tijden, slechte tijden, duidelijke tijden? Sluitingstijden Arnhemse horeca in perspectief. Maart 2011.

Gemeente Alkmaar. Onderzoeksrapportage “Evaluatie Horecanota”. Versie 1.1. Alkmaar september 2016.

Gemeente Amsterdam, Evaluatie nachthoreca. Juli 2017.

Gemeente Amsterdam: Besluit vaststellen procedure vijfde ronde aanvraagnachtexploitatievergunning op tijdelijke basis voor horecabedrijven, gemeente Amsterdam. Gemeenteblad Amsterdam, nr. 117375. 15 mei 2019.

Gemeente Breda: Evaluatie openingstijden horeca Breda. Oktober 2010.

Gemeente 's-Hertogenbosch. Evaluatie Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan 2016. September 2016.

Gemeente Den Helder: Evaluatierapport Veilig uitgaan regel je samen! , december 2012.

Gemeente Deventer: Pilot vrije openingstijden horeca. Deventer binnenstad 2016. 2016.

Gemeente Helmond. Beleidsregel ontheffingen sluitingstijden horeca Helmond 2014. Gemeente blad Helmond Nr 64242. 12 november 2014.

Gemeente Maastricht: Nota wijzigen APV sluitingstijden horeca. 19 juli 2016, nr 2016-23704.

Gemeente Venray: Raadsbesluit Sluitingstijden horeca, inclusief voorstel en bijlagen, 12 februari 2008.

Gemeente Zwolle: Eindevaluatie Pilot Vrije Sluitingstijden. Augustus 2017.

Bijlage 1 Onderzoeksopzet en -verantwoording

Op basis van de wensen van de gemeente Rotterdam is een onderzoeksopzet ontwikkeld waarmee inzicht verkregen kan worden in de behoeften van horecaondernemers ten aanzien van openings- en sluitingstijden en mogelijke alternatieve systemen. In deze bijlage worden eerst de onderzoeksvragen toegelicht en vervolgens wordt ingegaan op de onderzoeksopzet en -verantwoording.

Onderzoeksvragen

De gemeente Rotterdam wenst met dit onderzoek inzicht te krijgen in verschillende aspecten van het openings- en sluitingstijden beleid en wenst daarnaast te polsen hoe groot de behoefte aan 24-uursvergunningen is. Om een antwoord op de vragen te kunnen formuleren zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Welke behoeften ten aanzien van openings- en sluitingstijden zijn er bij horecaondernemers die beschikken over een avond- of 24-uursvergunning in de gemeente Rotterdam en op welke wijze kan het vergunningenstelsel daarop aansluiten?

Daarnaast is er een tweede onderzoeksvraag geformuleerd die betrekking heeft op het vergunningengebruik:

Op welke wijze en in welke mate worden verstrekte 24-uursvergunningen gebruikt en wat zijn de redenen hiervoor?

Deze hoofdvragen zijn vervolgens uitgesplitst naar verschillende categorieën en subvragen.

Behoeften (avond-/nachthoreca)

- In hoeverre zijn horecaondernemers met een avondvergunning tevreden met hun huidige vergunning en de mogelijkheden die door de gemeente geboden worden?
- Aan welke openings- en sluitingstijden hebben horecaondernemers met een avondvergunning behoefte?
 - a. Waar zijn deze behoeften op gebaseerd?
 - b. In hoeverre komen de behoeften overeen met de mogelijkheden in het bestaande vergunningenstelsel? (i.e. is er behoefte aan een type vergunning tussen 24-uursvergunning en avondvergunning in?)
- In hoeverre hebben ondernemers met een avondvergunning behoefte aan een 24-uursvergunning?
 - a. Waarom hebben zij wel of geen behoefte aan een 24-uursvergunning?
 - b. Wat zijn voorziene obstakels bij het uitbaten van een 24-uursvergunning?
- Aan welke openings- en sluitingstijden is bij de ondernemers nachthoreca behoefte? En waarom?
 - a. In hoeverre komen de behoeften overeen met de mogelijkheden in het bestaande vergunningenstelsel? (e.g. is er behoefte aan een type vergunning tussen 24-uursvergunning en avondvergunning in?)

Gebruik 24-uursvergunning

- Wat zijn de hoofdactiviteiten van de horeca die nu een 24-uursvergunning hebben?
- Op welke wijze worden de 24-uursvergunningen in Rotterdam gebruikt?
 - a. Door welk soort ondernemingen/ondernemers?

- b. Op welke momenten en tot hoe laat?
 - c. In hoeverre willen ondernemers met een 24-uursvergunning deze in de toekomst behouden?
- Wat zijn de achterliggende redenen voor het wel/niet volledig gebruik van een 24-uursvergunning?
 - a. Bij niet volledig gebruik: wat zijn factoren die het optimaal benutten van 24-uursvergunningen in de weg staan?
 - b. Hoe staan ondernemers tegenover de extra voorwaarden die de gemeente stelt aan een 24-uursvergunning ten opzichte van een avondvergunning?

Vergunningenstelsels

- Welke alternatieve vergunningsstelsels en openingstijden worden in andere steden (nationaal en internationaal) gehanteerd?
- Welke impact (risico's en kansen) hebben deze alternatieven op de openbare orde en het woon- en leefklimaat in grootstedelijke context?

Opzet en verantwoording

Het onderzoek heeft een driedelige onderzoeksopzet en bestaat uit een korte literatuurverkenning, enquête onder ondernemers met een avond- en 24-uursvergunning en verdiepende gesprekken met horecaondernemers.

Literatuurstudie

Op basis van bestaande wetenschappelijke en beleidsmatige onderzoeken is gekeken naar verschillende vergunningenstelsels in binnen- en buitenland en wat de gevolgen hiervan zijn. De focus ligt daarbij op grootstedelijke gebieden die qua context enigszins vergelijkbaar zijn met Rotterdam. Zodoende is getracht om een vergelijking te maken tussen verschillende systemen en om voor- en nadelen in kaart te brengen.

Enquête

Op basis van de onderzoeksvragen is een online enquête ontwikkeld. Ondernemers zijn in eerste instantie door de gemeente Rotterdam via een brief benaderd. Omdat geen contactgegevens zoals emailadressen en telefoonnummers in het bestand van de gemeente staan genoteerd, zijn via een online zoekopdracht zoveel mogelijk emailadressen van de ondernemingen achterhaald. Deze emailadressen zijn benaderd met rappels om alsnog aan de vragenlijsten deel te nemen. Daarnaast is geëxperimenteerd met de mogelijkheid om meer emailadressen te krijgen door te bellen met de horeca-inrichting en te vragen of ze benaderd mogen worden voor deelname aan het onderzoek.

Respons

Het totale bestand met vergunninghouders bestaat uit 1.726 ondernemingen met een horecavergunning. In het onderzoek maken we onderscheid tussen ondernemers met een 24-uursvergunning en een avondvergunning. Op basis van gegevens van de gemeente is bekend dat op het moment van uitvoeren 146 24-uursvergunningen vergeven zijn. Van deze groep ondernemers hebben er 35 (23,9%) de vragenlijst ingevuld waarvan 26 ondernemers volledig. Dat is een valide respons van 17,8 procent.

De potentiële populatie ondernemers met een avondvergunning bedraagt 1.580 ondernemingen (1726 minus 146 geregistreerde 24-uursvergunningen). We weten echter op basis van het veldwerk dat een deel van het bestand vervuild is. Een steekproef onder 340 respondenten leidde tot 26 ondernemingen die niet meer bestaan (10,9 procent). We schatten daarom dat circa 10 procent van het bestand vervuild is.

De potentiële populatie komt daarmee op 1.422 ondernemingen met een avondvergunning (1580 minus 158).

Aanvullend hebben we een selectie gemaakt van ondernemingen die, hoewel zij over een horecavergunning beschikken, niet relevant lijken voor dit onderzoek. Het betreft ondernemingen waarbij horeca niet het hoofddoel is van de onderneming. Denk bijvoorbeeld aan tuindersverenigingen en speeltuinen. Deze selectie bestaat uit 205 ondernemingen. Analyse van de respondenten die deelgenomen hebben, leert ons dat dit soort ondernemingen ook nagenoeg niet gereageerd hebben op de vragenlijst. Om deze reden rekenen we ook deze groep niet mee voor de totale onderzoekspopulatie. Wanneer we corrigeren voor de verwachte vervuiling van 10 procent binnen deze groep dan blijven er ca. 185 ondernemingen over. De totale populatie ondernemingen met een avondvergunning komt daarmee op 1.237 (1422 minus 185).

In totaal hebben er 308 respondenten met een avondvergunning aan het onderzoek deelgenomen, dit is een respons van 24,9 procent. Van deze respondenten hebben er 261 de vragenlijst volledig ingevuld. De valide respons komt daarmee op 21,1 procent.

Representativiteit

Om een goed beeld te krijgen van de behoeften van de horecaondernemers is er uitgebreid veldwerk verricht. Alle ondernemers met een horecavergunning hebben op verschillende manieren de mogelijkheid gehad om aan het onderzoek deel te nemen. Zij zijn meerdere keren per brief benaderd en indien mogelijk ook per e-mail. Daarnaast is zoveel mogelijk bekendheid aan het onderzoek gegeven door via verschillende horecabelangenbehartigers oproepen te plaatsen om de vragenlijst in te vullen.

Ondanks deze inspanningen is het moeilijk vast te stellen in hoeverre alle relevante subgroepen horecaondernemers in het onderzoek hebben geparticipeerd en is het onzeker of de groep horecaondernemers die aan het onderzoek hebben meegewerkt een goede representatieve afspiegeling is van de totale groep horecaondernemers in Rotterdam. Om dit te kunnen stellen is het in de eerste plaats van belang dat de samenstelling van de totale populatie bekend is. Hoewel de gemeente bijhoudt welke ondernemingen wat voor type vergunning hebben en waar deze gevestigd zijn, is er verder weinig bekend over de ondernemers. We weten daarom niet of een bepaalde groep over- of ondervertegenwoordigd is. Denk bijvoorbeeld aan jonge of oude ondernemers, maar ook aan ondernemers met of zonder een migratie-achtergrond. Het ontbreken van deze gegevens maakt dat we niet kunnen toetsen in hoeverre de respondenten een goede afspiegeling vormen van de ondernemers in Rotterdam. Duidelijk is wel dat alle ondernemers de mogelijkheid is geboden om aan het onderzoek deel te nemen en dat zij desgewenst hun mening over de onderwerpen in de vragenlijst hebben kunnen geven.

De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen begin oktober 2020 en eind januari 2021. Vanwege de corona-maatregelen en de grote impact die dit had op de horeca, is de veldwerkperiode verlengd en zijn er extra inspanningen verricht om ondernemers de kans te geven deel te nemen aan het onderzoek. Onderstaand een overzicht van de manieren waarop ondernemers zijn benaderd in chronologische volgorde.

- 1) Op 5 oktober 2020 zijn alle ondernemers met een horecavergunning in Rotterdam (n=1736) door de gemeente benaderd met een brief om deel te nemen aan het onderzoek.

- 2) Verzamelen van emailadressen via openbare bronnen van de ondernemers die nog niet gereageerd hebben, resulterend in 705 emailadressen. Naar deze ondernemers is een verzoek tot deelname aan het onderzoek waarna met een interval van een week, twee rappels zijn verstuurd.
- 3) Vervolgens heeft er een verkenning plaatsgevonden om te beoordelen of het mogelijk was om ondernemers per telefoon te benaderen. Daarbij werd hen de keuze voorgelegd om direct de enquête in te vullen of om een emailadres op te geven waarnaar een link naar de vragenlijst gestuurd kon worden. Uit deze verkenning kwam naar voren dat de inspanningen niet in verhouding stonden tot de te verwachten resultaten. Vaak werd de telefoon niet opgenomen omdat de onderneming dicht was en wanneer er wel opgenomen werd gaven veel ondernemers aan niet te willen deelnemen.
- 4) De gemeente heeft via verschillende kanalen het onderzoek bekend gemaakt aan ondernemers. Zo hebben de horecagebiedsadviseurs aandacht geschonken aan het onderzoek bij hun contacten en heeft de gemeente verschillende belangenbehartigers van de (Rotterdamse) horeca gevraagd om aandacht te besteden aan het onderzoek.
- 5) 20 januari 2021 is er een tweede brief verstuurd aan alle ondernemers die nog niet gereageerd hebben.

Verdiepende gesprekken

In totaal zijn er 26 interviews uitgevoerd. Van deze interviews waren er 21 met ondernemers met een avondvergunning en zes met een 24-uursvergunning. Deze respondenten zijn geworven via de vragenlijst en via contacten van de gemeente. In de vragenlijst konden ondernemers zelf aangeven of zij mee wensten te werken aan een interview. Ondernemers die dit wensten, zijn telefonisch benaderd waarna een interview afspraak is gemaakt. Van de interviews zijn verslagen op hoofdlijnen gemaakt. Een deel van de respondenten is aangedragen door de gemeente. Horecagebiedsadviseurs hebben aan de bij hun bekende ondernemers gevraagd of zij wilden deelnemen aan een interviews ten behoeve van dit onderzoek. Indien hiervoor toestemming werd gegeven, zijn zij telefonisch benaderd en is er een afspraak gemaakt voor afname van het interview.

Tijdens de gesprekken is gebruik gemaakt van een interviewleidraad. De gesprekken hebben telefonisch plaatsgevonden en varieerden in lengte tussen de 10 en 40 minuten.

Bijlage 2 Voorbeelden openingstijdenbeleid gemeenten Nederland

Een deel van onderstaande voorbeelden zijn afkomstig uit een notitie uit 2011 die opgesteld is als input voor het debat over sluitingstijden in de gemeente Arnhem (Bureau Beke, 2011).

Alkmaar

In 2015 is een nieuwe horecanota vastgesteld. Onderdeel van deze nota is het vrijgeven van de sluitingstijden voor de horeca en het bestaan van nieuwe horeca in twee aangewezen gebieden (Binnenstad en Overstad). Bij vaststelling van de nota is afgesproken dat de resultaten geëvalueerd worden met bewoners, bezoekers en ondernemers. Op basis van enquêtes wordt geconcludeerd dat bijna twee derde van de ondervraagden de keuzemogelijkheden in de horeca verbeterd vindt (Blik, 2016). Dit resulteert ook in meer gebruikmaken van de horeca door bijna de helft van de respondenten. Ondernemers geven aan met name in het weekend gebruik te maken van vrije sluitingstijden. Zowel ondernemers als bewoners geven aan dat de veiligheid onveranderd is in de periode voor en met vrije sluitingstijden. Wel wordt er (veel) meer overlast ervaren door bewoners. Vier op de tien bewoners die rondom het uitgaansgebied leven geeft aan meer overlast te ervaren terwijl dit gemiddeld voor de hele stad iets meer dan één op de vijf is. Tot slot wordt opgemerkt dat bewoners positiever staan ten opzichte van de horecanota naar mate zij verder van het stadscentrum wonen.

Arnhem

In Arnhem zijn in 2012 vrije sluitingstijden ingevoerd voor de horeca in het centrum. Argument voor verruiming van de openingstijden was om op die manier een verdere ontplooiing van het Arnhems uitgaansleven te faciliteren. Hoewel er geen officiële evaluatie openbaar is, heeft de gemeenteraad in 2019 besloten dat het uitgaansgebied rond de Korenmarkt vrije sluitingstijden behoudt. Toch lijkt de verruiming van de openingstijden geen onverdeeld succes. In 2017 werden de vrije sluitingstijden door het college van B&W ter discussie gesteld omdat er een toename was van incidenten die na vijf uur 's ochtends plaatsvonden (De Gelderlander, 06-06-2017). Er wordt geconcludeerd dat sinds de invoering van de vrije sluitingstijden het uitgaansgeweld is afgenomen, maar dat dit mede veroorzaakt wordt door extra aandacht van politie en justitie.

De politie heeft aangegeven dat zij het liefst de horecazaken om drie of vier uur zien sluiten. Er zou veel politiecapaciteit ingezet worden in de late uren. Daarbij zou ruim 70 procent van de mensen die worden aangehouden in de vroege uren van buiten de stad komen. Zij zouden naar de stad trekken nadat de cafés in de dorpen sluiten (De Gelderlander, 07-09-2019). Een van de redenen van het gemeentebestuur om de vrije sluitingstijden te behouden is dat het goed gewaardeerd wordt door ondernemers (90% van de ondernemers is tevreden) en dat het gemeentebestuur veel belang hecht aan een goede samenwerking met de ondernemers. Zo zou door de ondernemers ook veel initiatief worden genomen om de veiligheid te verbeteren.

Asten

In de gemeente Asten is op 9 februari 2019 besloten om een pilot uit te gaan voeren waarin de sluitingstijd van de natte horeca met 1 uur verlengd wordt. Deelnemers aan de pilot dienen een convenant te ondertekenen waarmee zij verplichten aan de voorwaarden voor de pilot te houden. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd over onder andere wie er deel mag nemen aan de pilot, welke inspanningen de horecaondernemer, de gemeente en de politie moet/zal verrichten alsmede voorwaarden voor de verruiming van de sluitingstijden. Daarnaast zijn er afspraken opgenomen over handhaving en evaluatie. In de gemeente Asten mogen de cafés voortaan vrijdag- en zaterdagnacht open blijven tot 3 uur in plaats van 2 uur. Daarnaast mogen ondernemers vijf keer per jaar ontheffing vragen om op andere dagen langer

open te blijven. Overtreders van de voorwaarden worden direct uitgesloten voor verdere deelname aan dit project. Doel van de pilot is om jongeren uit Asten zoveel mogelijk in het eigen dorp houden. Door de natte horeca langer open te houden, wordt getracht te voorkomen dat zij naar omliggende gemeenten als Deurne, Helmond en Eindhoven trekken.

De pilot is in juni 2019 gestart. Uit de tussentijdse evaluatie (februari 2020) blijkt dat de verruimde openingstijden niet tot extra overlast leiden. Zowel politie, ondernemers en ambtelijk betrokkenen zijn voorsnog positief over de pilot.

Breda

In 2009 zijn in de binnenstad van Breda de sluitingstijden voor het horecaconcentratiegebied aangepast. Er is een vaste sluitingstijd, zowel doordeweeks als in het weekend, van horecazaken om 02.00 uur. Er is echter een mogelijkheid om een ontheffing te krijgen om tot 04.00 uur open te blijven. Bij een ontheffing dient er tussen 22:00 uur en 04:00 uur gecertificeerd beveiligingspersoneel aanwezig te zijn in de horecagelegenheid. De ontheffing blijft geldig zolang er geen herhaaldelijke (geluids)overtredingen worden begaan.

De ervaringen met het ontheffingenmodel zijn overwegend positief. De gemeente vindt het systeem praktisch en goed uitvoerbaar. Zij geeft aan dat de bedrijfsvoering is aangepast op basis van het nieuwe model en daardoor kostenbesparend is. De politie geeft aan dat de inzet en kosten onveranderd zijn gebleven. Daarbij staat zij overwegend positief tegenover de invoering van het ontheffingenmodel. Doordat het uitgaanspubliek meer verspreid naar huis gaat, is het aantal incidenten af- en de veiligheid toegenomen. Daarnaast zijn incidenten minder ernstig van aard. Bewoners zijn echter negatief over het nieuwe beleid. Zij ervaren een toename van de overlast, een meer grimmige sfeer en een eenzijdiger horeca-aanbod. Onder de ondernemers bestaat geen eenduidig beeld. Wel hebben zij het idee dat de binnenstad veiliger is geworden (ook door beter toezicht) en dat er sprake is van iets meer spreiding van vertrekkend publiek, hoewel er nog steeds een piek bestaat om twee uur 's nachts.

Bussum

In 2011 is in Bussum begonnen met een proef waarin de horeca op vrijdag en zaterdag zelf kon bepalen wanneer zij zouden sluiten. Daarbij is een venstertijd ingevoerd: na 02.00 mochten nieuwe bezoekers een horecagelegenheid niet meer betreden (Bussums Nieuws, 2011). De burgemeester heeft aangegeven na de pilot weer de reguliere sluitingstijd van 02.00 te willen gaan hanteren, omdat burgers een grote mate van overlast ervoeren van uitgaand publiek (Bussums Nieuws, 2011). Opvallend aan deze casus is echter dat de politie een groot voorstander was van het flexibele sluitingsbeleid, omdat er slagvaardiger opgetreden zou kunnen worden. Hoewel dit in het artikel niet wordt gespecificeerd, is het aannemelijk dat de politie het prefereert wanneer uitgaand publiek een gelegenheid geleidelijk verlaat in plaats van in een keer op een vast tijd. Hoewel de evaluatie van destijds niet beschikbaar is, hanteert de gemeente Gooise Meren momenteel ook/weer een flexibel sluitingsbeleid (Gemeente Gooise Meren, 2019). Dit beleid schrijft voor dat horecazaken uiterlijk om 04.00 gesloten moeten zijn, ook hier geldt de venstertijd van 02.00.

Den Helder

In Den Helder werd sinds de invoering van vrije sluitingstijden vanaf 2004 de gehele nacht meer onrust ervaren (vrije sluitingsuren donderdag t/m zaterdag, zowel voor natte als droge horeca). Het nieuwe regime vanaf mei 2012 werd: 04.00 uur dicht en vanaf 02.00 uur geen publiek meer toelaten; droge horeca 3.30 uur dicht en niet meer blijven hangen na sluiting natte horeca. Uit de tussenevaluatie eind 2012 bleek dat dit leidde tot minder geweldsincidenten en dat het eerder rustig werd. Het nieuwe regime ging wel gepaard met andere maatregelen zoals intensiever toezicht op straat en maatregelen t.a.v.

alcoholverstrekking elders e.d. De horeca claimde dat de maatregel tot minder bezoekers leidde maar diverse andere factoren die het bezoek konden beïnvloeden werden daarbij niet meegerekend.

Deventer

In de periode van 1 mei 2016 tot 1 mei 2017 is in Deventer een pilot uitgevoerd met vrije openingsuren voor horecagelegenheden op vrijdag-, zaterdagavond en op de vastgestelde feestdagen. Voor de zondag- tot en met donderdagavond geldt een maximale openingstijd tot 04.00 uur. Doel van de pilot was het vergroten van de tevredenheid van ondernemers, bewoners en bezoekers in combinatie met een reductie van het aantal incidenten. De politie-inzet moest minimaal gelijk blijven of afnemen. Andere beoogde effecten waren het creëren van meer flexibiliteit voor ondernemers en het versterken van het uitgaansgebied.

Uit de evaluatie ontstaat een overwegend positief beeld, met name op het gebied van ondernemersvrijheid en openbare orde & veiligheid. Het hanteren van vrije openingstijden is positief ervaren door de horecaondernemers. Zij ervaren een grotere mate van flexibiliteit. Ook zijn de omzet, de bezoekersaantallen en het veiligheidsgevoel onder ondernemers en personeel toegenomen. Daarnaast zouden bezoekers meer verspreid vertrekken. Een relatief veel genoemd negatief effect van de vrije openingstijden is geluidsoverlast van vertrekkende bezoekers, rokende bezoekers op de terrassen, pleinen en doorgaande straten. Deze overlast werd ook ervaren voor de start van de pilot. Echter tijdens de pilot houdt de ervaren overlast langer aan en betreft het een groter gebied. Uit de cijfers van de politie bleek dat het aantal incidenten nagenoeg onveranderd is. Daarnaast ervaart de politie minder overlast en zorgt het verspreide vertrek voor een afname van conflicten. De resultaten van een bewonersenquête tonen een diffuus beeld. Het bewonerspanel is echter overwegend positief over de proef. Op basis van de evaluatie is besloten om de vrije sluitingstijden te behouden en onderdeel te maken van het beleid. Het gebied waarvoor vrije sluitingstijden gelden is tegelijkertijd uitgebreid.

Doetinchem (Bureau Beke, 2011)

Voor alle horecagelegenheden in de gemeente Doetinchem gelden de volgende openingstijden: van maandag tot en met donderdag van 06.00 tot 01.00 uur, van vrijdag tot en met zondag van 06.00 tot 02.00 uur. Voor een permanente ontheffing van de sluitingstijden van vrijdag tot en met zondag moet men het Horecaconvenant ondertekenen. Het Horecaconvenant is een overeenkomst tussen de gemeente Doetinchem, de politie, de horecavereniging en de taxibedrijven waarin diverse afspraken zijn gemaakt ter bevordering van de kwaliteit en de veiligheid van het uitgaan. Na ondertekening van dit convenant en ontvangst van de ontheffing van het sluitingsuur geldt een sluitingstijdstip van 04.30 uur waarbij na 02.00 uur geen bezoekers meer mogen worden binnengelaten. De droge horeca mag tot 04.00 uur nieuwe bezoekers toelaten. In Doetinchem speelt momenteel de vraag of de sluitingstijden vervroegd dienen te worden. Doetinchem heeft geen horecaconcentratiegebied.

Enkhuizen (Bureau Beke, 2011)

In Enkhuizen is de uiterste toegangstijd ingesteld op 00:00. Dit heeft als doel de jongeren te stimuleren eerder op stap te gaan en zo minder in te drinken. Op basis van afspraken kan een horecagelegenheid vervolgens tot 02.00 uur of 04.00 uur geopend zijn. Uit de eerste kwalitatieve evaluatie blijkt dat de politie kort voor de uiterste toegangstijd meer drukte op straat ervaart. Jongeren komen vlak voor 00.00 uur, waardoor er lange rijen ontstaan voor de cafés. Tussen 00.00 en 02.00 uur ervaren zowel politie als omwonenden meer rust op straat. Tussen 02.00 en 04.00 uur verlaten de bezoekers de cafés, en dat gaat gepaard met dezelfde onrust als voor het invoeren van de maatregel. Uitgaansgerelateerde onveiligheid en overlast zijn licht afgenomen in vergelijking met dezelfde maanden in een ander jaar, blijkt uit cijfers van politie en ervaring van omwonenden en horecaondernemers. Horecaondernemers ervaren zowel voor- als nadelen van de nieuwe toegangstijden. De bezoekers komen eerder naar binnen en gaan ook

eerder weer naar huis. Dat wordt gezien als een positieve ontwikkeling. Als neveneffecten geven de horecaondernemers aan dat er rond middernacht grote wachtrijen ontstaan. Kleinere cafés zien juist alle bezoekers om 23.30 uur vertrekken omdat ze dan nog binnen kunnen komen bij andere gelegenheden. Enkhuizen heeft geen horecaconcentratiegebied.

Groningen (Bureau Beke, 2011)

Groningen heeft al jaren vrije sluitingstijden. Uit onderzoek blijkt dat ondanks de vrije sluitingstijden de meeste (goed bezochte) horecagelegenheden tussen 04.00 en 06.00 uur sluiten. Hiermee is het probleem van grote groepen op straat niet helemaal verdwenen. Uit de analyse van geweldsincidenten blijkt dat de meeste incidenten plaatsvinden tussen 04.00 en 06.00 uur, het tijdstip waarop de meeste kroegen gaan sluiten. Op het eerste gezicht is er dus ook in Groningen, net zoals in steden met vaste sluitingstijden, een samenhang tussen uitgaansgeweld en het tijdstip waarop de horeca sluit. Groningen heeft geen horecaconcentratiegebied.

's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch is op 1 juli 2015 begonnen met een pilot gericht op het verruimen van de venstertijden van de nachtzaken in de gemeente 's-Hertogenbosch. De achterliggende reden was, dat de indruk bestond dat doordat de venstertijden van de nachtzaken en van de reguliere alcohol schenkende 'vier-uurszaken' hetzelfde waren, er regelmatig discussies aan de deur ontstonden als bezoekers na drie uur niet (meer) naar binnen mochten waardoor vaak incidenten ontstonden. Als onderdeel van de pilot is de venstertijd van de nachtzaken verruimd naar half vier. Op die manier hebben bezoekers ná drie uur nog de mogelijkheid een nachtzaak te bezoeken. De pilot had dus vooral betrekking op het reguleren van de mensenstroom in de binnenstad. De sluitingstijden zijn niet gewijzigd.

Sinds de start van de pilot is het uitgaansgeweld op zaterdagavond tussen drie en vier uur met 11 procent afgenomen. Op de vrijdagavond daalde het aantal geweldsincidenten op dit tijdstip met 45 procent. Ook in de uren ervoor en erna nam het aantal geweldsincidenten af of bleef het ongeveer gelijk. In totaal daalde het aantal geweldsincidenten op de vrijdagavond met 33 procent en op zaterdagavond met 13 procent. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het verruimen van de venstertijden meer rust in het uitgaansgebied brengt; het uitgaanspubliek is minder gehaast om op tijd naar een nachtzaak te gaan en gaat meer gespreid naar huis. De politie ervaart geen negatieve effecten van het verruimen van de venstertijden van de nachtzaken. Bewoners uit het centrum geven aan zich minder vaak onveilig te voelen rondom uitgaansgelegenheden. Ook geven centrumbewoners aan dat er in het uitgaansgebied minder vaak sprake is van discriminatie, seksuele intimidatie, bedreiging, beroving en dronken mensen op straat. Wel wordt er meer overlast ervaren door bewoners, zowel van uitgaanspubliek als van horecagelegenheden. Volgens de politieregistraties heeft de pilot geen negatief effect op de geluidsoverlast. Klaarblijkelijk is er sprake van een discrepantie tussen de gemeten (objectieve) geluidsoverlast en de ervaren (subjectieve) beleving van geluidsoverlast door burgers.

In 2016 heeft de gemeenteraad gevraagd om onderzoek uit te voeren naar het vrijgeven van de sluitingstijden voor de horeca. Een inventarisatie van de behoeften bracht aan het licht dat er weinig animo voor de plannen was onder politie, horeca en bewoners. De politie vreesde een toename van incidenten. De horeca verwachtte dat er niet genoeg animo was onder publiek waardoor langer open blijven niet rendabel zou zijn. Bewoners vreesden voor meer overlast. Ook was slechts een deel van de ondervraagde jongeren (40%) geïnteresseerd. De meeste jongeren die behoefte hadden aan langere openingstijden gaven aan dat een uur langer (van vier naar vijf uur) genoeg was.

Helmond

In 2013 is er in Helmond gestart met een pilot verruiming openingstijden voor de duur van een jaar. Door Helmondse afdeling van Koninklijke Horeca Nederland was het verzoek ingediend om de sluitingstijden

vrij te geven. De burgemeester heeft besloten om in plaats daarvan de sluitingstijden met 1 uur te verlengen op vrijdag- en zaterdagavond voor de horeca in het centrum. Voor de horeca geldt op basis van de APV een algemene sluitingstijd van 03.00 uur. Van 1 juli 2013 tot 1 juli 2014 liep er een pilot waarbij aan de horeca in het uitgaansgebied van het centrum onder voorwaarden ontheffing wordt verleend om op zaterdag en zondag tot 04.00 uur geopend te zijn. Voor deze pilot zijn tijdelijke ontheffingen met voorschriften verleend. In mei 2014 heeft de evaluatie van deze pilot plaatsgevonden. Bij de start van de pilot is door het college aangegeven dat als de pilot leidt tot een beter functionerend uitgaansgebied waarbij de sluitingstijden de stappers verleiden vaker in Helmond uit te gaan, de pilot geslaagd is. Uit de evaluatie blijkt dat dit effect inderdaad gerealiseerd is. De pilot is daarom omgezet naar een structurele situatie (Gemeentebld Helmond, nr 64242, 12-11-2014).

Leeuwarden / West-Friesland

In Leeuwarden zijn de openingstijden gedifferentieerd naar gebieden en soort horeca. Zo hebben natte horeca een toelatingsstop maar geldt dit niet voor de droge horeca. Er worden vier gebieden onderscheiden, waarbij de regels en sluitingstijden vrijer of juist strenger zijn naar gelang van de kenmerken van het gebied.

- A. Gebied 1(groen); (horecakerengebied)
- B. Gebied 2 (oranje): (gebied met concentratie van gebiedsgerichte functies)
- C. Gebied 3 (blauw); (gebied prominente woonfunctie)
- D. Gebied 4 (geel) (gebied buiten de binnenstad)

In regio West-Friesland is geëxperimenteerd met vervroegde toegangstijden. Ongeveer vier uur voor sluitingstijd, mocht de horeca niemand meer toelaten. Op die manier werden jongeren gedwongen eerder uit te gaan. De sluitingstijden bleven ongewijzigd.

Een jaar na de invoering van de vervroegde toegangstijden in West-Friesland blijkt dat jongeren inderdaad vroeger uitgaan. Het beleid heeft iets minder effect op de tijd dat jongeren thuiskomen. Er is een geringe daling in de alcoholconsumptie onder jongeren. Of deze daling een toevallige schommeling is of het begin van een trend, is niet bekend. Er is geen effect gemeten op ervaren overlast en agressie door horecabezoekers en gezondheid. De maatregel is echter niet overal op dezelfde wijze uitgevoerd. Ook heeft een aantal gemeenten binnen de regio West-Friesland de vervroegde toegangstijden tussentijds teruggedraaid.

Lisse (Bureau Beke, 2011)

In november 2007 is de gemeente Lisse een proef gestart met verlengde sluitingstijden. Tot november 2007 waren horecazaken verplicht om 02:00 uur te sluiten. De proef hield in dat bezoekers tot 01:00 uur mochten worden toegelaten tot etablissementen. Tegelijkertijd mochten horecazaken langer dan 02:00 uur open blijven. Uit onderzoek naar de invloed van de verlengde sluitingstijden op het alcoholgebruik van het uitgaanspubliek blijkt dat dit nauwelijks effect heeft gehad. In de nulmeting voorafgaand aan de wijziging in de sluitingstijden gaf 41 procent van de bezoekers aan de intentie te hebben meer te gaan drinken wanneer de sluitingstijden verlengd zouden worden. Achteraf blijkt dat 28 procent van de mensen meer is gaan drinken. Kijkend naar het gemiddeld aantal glazen dat genuttigd werd, bleek er echter nauwelijks verschil te zijn opgetreden (respectievelijk van gemiddeld 7,4 glazen naar 7,2 glazen). Lisse heeft geen horecaconcentratiegebied.

Maastricht

In 2013 is in Maastricht gestart met een proef waarbij een uitlooppuur is ingesteld voor nachtzaken. Doel van deze proef was om uitgaanspubliek naar sluitingstijd meer verspreid, rustiger en beheersbaarder het centrum te laten verlaten. Nachtzaken die tot zes uur open mogen blijven, mochten vanaf vijf uur geen

nieuwe klanten meer binnenlaten. Tegelijkertijd werd de openingstijd van de droge horeca met een half uur verlengd.

De ervaringen met de proef zijn positief. Het stadsbestuur geeft aan dat als gevolg van de proef het uitgaanspubliek meer gespreid naar huis gaat en het uitgaansgeweld nagenoeg verdwenen is, aldus het stadsbestuur. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar die dit effect aantonen. De opzet van de proef is overgenomen in de APV en is zodoende onderdeel geworden van het reguliere beleid.

Nijmegen (Bureau Beke, 2011)

In Nijmegen hanteert men geen vaste sluitingstijden, maar wel venstertijden. Daarvoor is een bepaling in de APV opgenomen: Invoering van een venstertijd tussen 04.00 uur en 08.00 uur geldend zeven dagen in de week voor alle 'natte' horeca en door de politie gehandhaafd. Doel van deze maatregel is het voorkomen dat mensen zich na 04.00 uur nog onnodig op straat begeven en wordt het voor horecabezoekers uit andere steden onaantrekkelijk om na sluitingstijd in eigen stad nog naar Nijmegen af te reizen.

In Nijmegen blijkt dat in de praktijk relatief weinig horecaondernemers te maken hebben met de regeling van de venstertijden. Het merendeel sluit zijn zaak voor 04.00 uur. Een deel daarvan sluit al om 02.00 uur. De venstertijden kunnen niet direct in verband gebracht worden met overlastreductie of veiligheidsvergroting. Wel zou er voor de politie een veel overzichtelijkere werksituatie zijn ontstaan, wat een preventief effect zou hebben op uitgaansgerelateerde criminaliteit en overlast. Nijmegen heeft geen horecaconcentratiegebied.

Noordwijk (Bureau Beke, 2011)

Ook Noordwijk heeft van februari 2007 tot en met februari 2008 een proef gedraaid met verlengde sluitingstijden. De nieuwe sluitingstijden zijn een variant op het zogenaamde 1-2-3-stappenplan; stap 1 gaat in om 02.30 uur en betekent dat in elke horecagelegenheid de tap dicht, de muziek uit en het licht aan gaat. Stap 2 wordt om 03.00 uur gezet en dan sluiten alle horecagelegenheden en uiterlijk om 03.15 uur, stap 3, moet de laatste bezoeker het pand verlaten.

Onderzoek laat zien dat bewoners in 2008 iets positiever oordelen over de aanpassing van de sluitingstijden dan in 2007. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar bewoners van uitvalwegen en bewoners van het uitgaansgebied blijkt dat veel bewoners in het uitgaansgebied negatief oordelen over de aanpassing van de sluitingstijden. Ten aanzien van de overlast concluderen de onderzoekers dat de overlast door jongeren niet is afgenomen als gevolg van de verlengde sluitingstijden. Het resultaat van de verlengde sluitingstijden is nog steeds dat jongeren op hetzelfde moment naar buiten gaan. Noordwijk heeft een klein horecaconcentratiegebied.

Venray (Bijlage 4, Helmond)

In februari 2008 heeft de gemeenteraad in Venray besloten de vrije sluitingsuren, die golden vanaf 2001, weer af te schaffen, met uitzondering van een discotheek, zij het dat die na 03.00 uur geen publiek meer mag binnenlaten. Besloten is voor het compromis voor de gehele horeca (nat en droog en elk gebied) een sluiting tussen 04.30-9.00 uur op vrijdag- en zaterdagnacht in te stellen en op de overige nachten tussen 02.00-9.00 uur. De redenen waren dat de omwonenden van het centrum de hele nacht overlast ervoeren (geen eindpunt) en dat de politie bij sommige zaken een aanzuigende werking vanuit de regio constateerde laat in de nacht (horecatoerisme). Wel bleven er vrijesluitingstijden op algemeen erkende feestdagen zoals Oud-op-Nieuw, beide kerstdagen etc. en met carnaval en kermis, nader omschreven in een beleidsregel.

Zwolle

In Zwolle is in de periode 2016-2017 een pilot uitgevoerd waarbij horecabedrijven vrije sluitingstijden kregen. Tijdens de proef gold een venstertijd tussen vier en acht uur 's ochtends waarna geen nieuwe klanten meer binnengelaten mochten worden. Ook moesten deelnemende horecabedrijven na drie uur 's nachts een portier bij de deur hebben staan. Met de pilot werden een betere spreiding van het vertrekkend uitgaanspubliek, een betere beheersbaarheid van het nachtleven en minder regelgeving voor ondernemers beoogd. Uit de evaluatie van de pilot komt naar voren dat alle drie de doelen behaald zijn. Er vindt een betere spreiding van het uitgaanspubliek plaats, en het uitgaansleven wordt als levendiger ervaren. Bewoners ervaren echter langer en later (geluids)overlast van het uitgaanspubliek. Daarnaast vindt de overlast meer verspreid over de nacht plaats. De politie geeft aan dat het aantal incidenten in de binnenstad is toegenomen tijdens de pilot. Het gaat hierbij vooral om incidenten van 'eenvoudige mishandeling', belediging en openbare dronkenschap. Ook concludeert de politie dat de uitgaanstijden zijn opgeschoven naar later in de nacht. Er wordt echter de kanttekening gemaakt dat een verdiepende analyse nodig is om het toegenomen aantal incidenten te verklaren. Deze zijn mogelijk niet rechtstreeks toe te schrijven aan de langere openingstijden.

Bijlage 3 Voorbeelden en onderzoeken horecabeleid internationaal

Australië

In 2008 is in Australië onderzoek gedaan naar de effecten van het verkorten van de sluitingstijden in een district in de stad Newcastle (530.000 inwoners), New-South Wales. De onderzoekers hebben gekeken of er een verband was tussen het eerder sluiten van de cafés en het aantal overvallen 's nachts. Als gevolg van de maatregelen moesten veertien cafés om 3 uur sluiten in plaats van 5 uur. Daarbij gold een uiterste toelatingstijd van 1 uur (venstertijd). Tegelijkertijd werd vergunningshouders verplicht een managementplan te ontwikkelen, een alcoholtoezichthouder aanwezig te hebben vanaf 11 uur, werden zij extra gecontroleerd, mochten zij geen alcohol schenken vanaf 30 minuten voor sluitingstijden, mochten zij geen opeenstapeling van drank toestaan, moesten zij gezamenlijke communicatieprocedures instellen en moest het personeel worden ingelicht. De hypothese van de onderzoekers was dat een restrictie van de sluitingstijd zou leiden tot een afname van de overvallen in vergelijking met een controlegebied waar geen maatregelen waren getroffen (Kypri et al., 2010). Tijdens de periode met verkorte sluitingstijden daalde het aantal overvallen van 99 naar 67,7 per kwartaal. In het controlegebied bleef daling uit. Op basis van statisch onderzoek concluderen de onderzoekers dat de interventie leidt tot een daling van 37 procent van het aantal overvallen. Het is echter de vraag in hoeverre deze daling enkel op het eerder sluiten van de cafés kan worden toegeschreven. Het is niet ondenkbaar dat de andere voorwaarden een even groot aandeel hebben gehad (bijvoorbeeld het toezicht houden op de hoeveelheid alcohol die wordt gedronken). Atkinson et al. (2018) hebben via een simulatiestudie de impact van verschillende beleidsscenario's met betrekking tot de alcoholverkoopuren onderzocht. Daarbij hebben zij gekeken naar alcohol-gerelateerde problemen in New South Wales, Australië. De resultaten van het onderzoek waren consistent met de bestaande literatuur, waarin restrictie van verkoopuren wordt geassocieerd met een vermindering van het aantal alcoholgerelateerde incidenten. Op basis van het onderzoek wordt gesteld dat er 12,3 procent minder alcoholgerelateerde incidenten plaatsvinden wanneer horecagelegenheden om 3 uur 's nachts sluiten in plaats van 5 uur. Bij een nog eerdere sluitingstijd werden de effecten groter. De grootte van de effecten waren echter kleiner dan in andere studies, mogelijk door het feit dat het ging om een simulatie en het onderzoek uitgaat van de effecten in de gehele staat in plaats van in gelokaliseerde context.

Duitsland

Uit onderzoek van Marcus & Siedler (2015) komt naar voren dat het inperken van de tijdstippen waarop het toegestaan is alcohol te kopen buiten de horeca (zogenaamde 'off-premise'⁸) een effectief middel kan zijn bij het tegengaan van alcoholgerelateerde ziekenhuisopnames bij jongeren en jongvolwassenen. Zij zagen een afname van zeven procent alcoholgerelateerde ziekenhuisopnames nadat buiten de horeca (supermarkten, nachtwinkels e.d.) tussen 10 uur 's avonds en 5 uur 's ochtends geen alcohol meer verkocht mocht worden. Ander onderzoek suggereert echter dat het verhogen van de accijns op alcohol een groter en positiever effect heeft gehad (Hinnosaar, 2012).

Frankrijk/Spanje

In 2018 verscheen een vergelijkende studie waarbij is gekeken naar een combinatie van het uitgaansleven en toerisme. De onderzoekers vergelijken de situatie in een aantal Franse steden met de situatie in Barcelona (Giordana et al., 2018). Zij concluderen dat de aanwezigheid van een dynamisch en

⁸ In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen alcoholgebruik on-premise en off-premise, oftewel alcoholgebruik ter plaatse, zoals bij horecavoorzieningen, of plekken waar alcohol voor latere consumptie verkocht wordt (bv. supermarkten).

levendig nachtleven tegenwoordig een noodzakelijk element lijkt bij het ontwikkelen van een aantrekkelijk en kosmopoliet stadsimago. Het bieden van een nachtelijke vrijetijdsbesteding heeft positieve gevolgen voor de lokale economie, waardoor steden de ontwikkeling van zulke activiteiten stimuleren om buitenlandse studenten en toeristen aan te trekken. Een onderzoek in Barcelona toont aan dat dit type toerisme voor achttien procent van de toeristen de primaire reden van bezoek is. De onderzoekers concluderen dat de ontwikkeling van het nachtleven afhankelijk is van de welwillendheid van publieke en private actoren om “*city breakers*” aan te trekken, hiermee worden vaak jonge toeristen bedoeld die veel uitgeven tijdens een korte reis of zakenreizigers. Hoewel deze toeristen de economie een impuls kunnen geven, kan een te sterk ontwikkelt nachtleven het culturele imago van het gebied schaden. Om deze reden is beleid in steden als Barcelona gericht op het concentreren van bepaalde typen nachtelijke gelegenheden en toeristen (*city breakers* / dronkenschapstoerisme) op bepaalde plekken en tegelijkertijd op het verplaatsen van traditionele nachtelijke activiteiten. Verschillende door de auteurs bekeken studies tonen aan dat de ontwikkeling van het nachtleven samengaat met een exponentiële groei in temporele conflicten tussen partijen die dezelfde ruimte gebruiken (werkenden, slapenden en feestvierders). Dit zorgt voor spanningen, met name rondom geluidsoverlast en alcoholconsumptie in de publieke sfeer, conflicten die vaak leiden tot geweld en vandalisme. Toerisme zou deze problemen versterken: normaal gesproken zijn de conflicten gemarkeerd door een werkweek/weekend-ritme, door het toerisme worden de conflicten intenser en uitgebreid naar de gehele week.

Noorwegen

Rossow en Norstrom (2011) hebben onderzocht tot welke effecten kleine wijzigingen in de sluitingstijden in Noorwegen leidden. In deze quasi-experimentele studie zijn achttien steden onderzocht waarvan de ‘natte’ horeca tussen 1 en 3 uur ’s nachts sloot. In het onderzoek zijn alleen steden onderzocht waarbij de openingstijden van de horeca zijn gewijzigd met maximaal twee uur. In de studie is gekeken naar het aantal geweldgerelateerde incidenten voor en na de wijziging van de openingstijden. Hierbij is in de periode 2000-2010 gekeken naar politieverlagen van incidenten die zich tijdens uitgaanstijd voordeden. Rossow en Norstrom concluderen dat per 1 uur verlenging van de sluitingstijd er een significante toename van het aantal geweldincidenten plaatsvindt. Volgens hen leidt een uur langer open zijn tot een stijging van 4,8 geweldincidenten per 100.000 inwoners per kwartaal. In de Noorse context is dit een toename van zestien procent. Het beperken van de sluitingstijden leidt tot het tegenovergestelde effect, namelijk een afname van de geweldsincidenten.

Groot-Brittannië

Er is veel onderzoek verricht in Groot-Brittannië. Dit is een gevolg van het drastisch wijzigen van het beleid voor de horeca. In Engeland en Wales zijn in 2005 de openingstijden uitgebreid van 11 uur ’s avonds naar 5 uur ’s ochtends. Doel van deze verruiming was om overmatig alcoholgebruik tegen te gaan. Het idee was dat er sprake zou zijn van overmatig alcoholgebruik als gevolg van de beperkte openingstijden. Het bestaande beleid zou leiden tot excessief alcoholgebruik doordat bezoekers zoveel mogelijk drank tot zich namen omdat ze maar beperkt de tijd hadden. In het Engels wordt hiervoor de zegswijze ‘*Drinking to beat the clock*’ gehanteerd.

De grotere vrijheid voor ondernemers leidde niet direct tot een explosie van het aantal horecagelegenheden dat veel langer open bleef (Hough & Hunter, 2008). Slechts een kleine minderheid van horecagelegenheden vroeg een 24-uursvergunning aan. Twintig procent hield vast aan 23:00 uur als sluitingstijd. De helft verlengde de openingstijd tot middernacht en circa 30 procent van de horeca breidde uit tot 01:00 uur. Er werd geen (grote) verandering in frequentie van cafébezoek waargenomen door de British Crime Survey (BCS) en drankgebruik zou op basis van zelfrapportage voor 80 procent niet zijn veranderd. Er wordt geconcludeerd dat over het algemeen de veranderingen als gevolg van de 2003

Licensing Act in het eerste jaar slechts kleine effecten op de openingstijden van horecagelegenheden, op alcoholconsumptie en op alcohol-gerelateerde problemen m.b.t. criminaliteit en wanorde heeft gehad. Wel wordt een mogelijke kleine vermindering van serieuze geweldsdelicten als gevolg van de veranderingen genoemd. Samengevat waren er minder problemen dan pessimisten vreesden en minder voordelen dan optimisten verwachtten.

Humphreys et al. (2013) hebben het effect van het geliberaliseerde vergunningsbeleid in Engeland en Wales op het aantal geweldincidenten bestudeerd. De vraag die zij zichzelf hierbij stelden was: leidt de liberalisering van het vergunningsbeleid ten opzichte van de horeca tot meer of minder geweld in de steden? De auteurs hebben via een natuurlijk experiment bevonden dat dit beleid niet leidt tot een vermindering van het gepleegde geweld. Deze bevinding komt overeen met de uitkomsten van vergelijkbaar onderzoek (e.g. Durnford et al., 2008; Babb, 2007; Hough & Hunter, 2008). Humphreys et al. constateren tegelijkertijd dat er ook geen significante toename van het geweld heeft plaatsgevonden. Dit is enigszins opvallend, omdat andere studies dit effect wel leken te observeren (Rossow & Norström, 2012; Chikritzhs & Stockwell, 2002; Kypri et al., 2011).

Green et al. (2015) hebben onderzoek gedaan naar de effecten van verlenging van de sluitingstijden in Engeland en Wales in 2005 met betrekking tot de consumptie en gezondheid. Een eerste conclusie van de onderzoekers is dat de grotere beschikbaarheid van alcohol leidt tot meer alcoholconsumptie. Green et al. constateren dat een toename van 1.000 openingsuren (dit zijn alle verruimde openingsuren in een regio bij elkaar opgeteld) leidt tot een toename van 0,1 gedronken alcoholeenheid per bezoeker op de avond dat er het meest gedronken wordt. Daarnaast maten zij een toename van 0,77 alcoholeenheid per extra verstrekte alcoholvergunning op 1.000 personen. Ook vonden zij dat de grotere beschikbaarheid ertoe leidde dat mensen vaker naar de kroeg of café gingen. Er vond een significante toename van 3 procentpunt plaats van de mate waarin mensen van de horeca gebruik maakten. Tot slot wordt vastgesteld dat er een verband is tussen opgegeven alcoholgebruik en fysieke en mentale gezondheid. Voor elke alcoholeenheid die een persoon drinkt neemt dat kans toe dat hij of zij ook last heeft van fysieke of mentale klachten.

In 2015 is een studie verschenen waarbij de lange termijneffecten van het liberale beleid zijn onderzocht (Snowdon, 2015). In het artikel wordt beargumenteerd dat de *Licensing Act* de situatie niet erger heeft gemaakt, zoals werd gevreesd. Het onderzoek toont geen sterk positief noch negatief effect aan op geweldpleging, alcohol-gerelateerde gezondheidsproblemen, openbare orde en Eerste Hulpgevallen; het is echter onmogelijk te controleren of vermindering van alcoholconsumptie, binge-drinking en geweldpleging het gevolg zijn van de wetswijziging. Het is niet duidelijk wat de daadwerkelijke oorzaak is van de afname in drankgebruik: de recessie, een wijziging in de accijns en het rookverbod vinden in dezelfde periode plaats. De auteurs claimen dat de theorie dat een grotere alcoholtoename door een grotere beschikbaarheid kan worden verworpen.

Hoewel werd verwacht dat minder strenge wetgeving zou leiden tot toename van alcoholconsumptie, binge-drinking, geweldpleging en alcohol-gerelateerde bezoeken aan de Eerste Hulp, bleek dit niet het geval. Per capita verminderde de alcoholconsumptie met 17 procent sinds de introductie van de *Licensing Act*. Alcoholconsumptie in horecagelegenheden daalde zelfs met 26 procent. Binge-drinking verminderde onder alle leeftijdsgroepen, vooral onder 16-24 jarigen. Hoewel er een stijging is in geweldplegingen tussen 03:00 en 06:00 uur, weegt een grotere afname van geweldplegingen tussen 23:00 en 02:00/03:00 uur (oude sluitingstijden) hier tegenop. Dit lijkt de enige consistente trend te zijn die kan worden toegeschreven aan de wet. In totaal is de mate van gewelddadige criminaliteit met 40 procent afgenomen, overtredingen van de openbare orde met 9 procent, doodslag (homicide) met 44 procent, huiselijk geweld met 28 procent en het aantal incidenten met criminele schade met 48 procent. Alcoholgerelateerde ziekenhuisopnamen nemen sinds de wetswijziging minder toe, en er is geen stijging in alcohol-gerelateerde mortaliteit. Tot slot wordt opgemerkt dat weinig horecagelegenheden gebruik maken van 24-uursvergunningen. Veel gelegenheden gaan nog steeds om

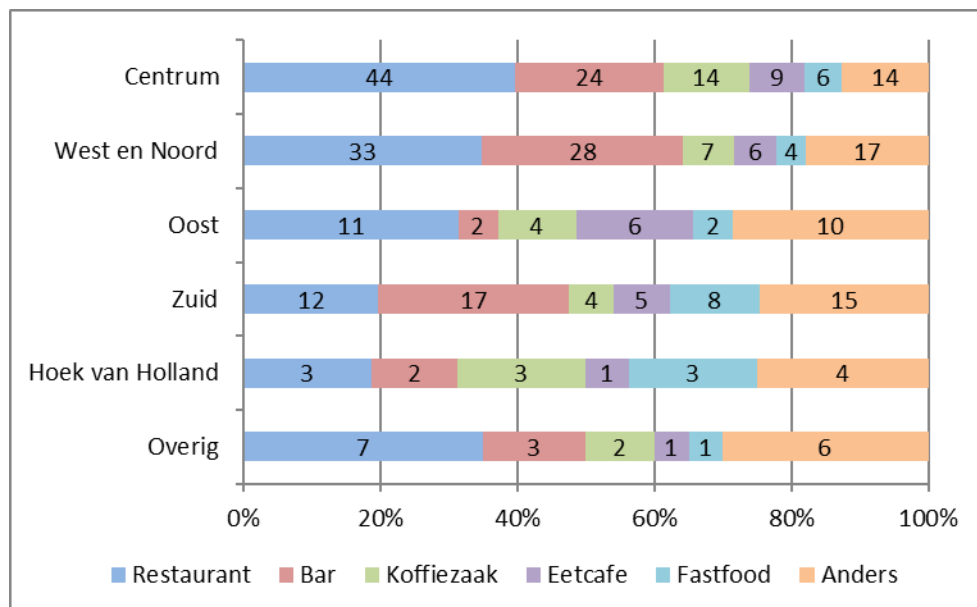
23:00 uur dicht, omdat er na dit tijdstip te weinig vraag is om aanbod te leveren. Als er meer vraag was, zouden meer locaties (veel) langer openblijven. Vooral op bepaalde dagen (weekend) en door bepaalde locaties wordt gebruikgemaakt van de vergunningen.

Ander onderzoek richt zich op de theoretische relatie tussen het geliberaliseerde vergunningsbeleid en de mate waarin een beroep wordt gedaan op hulpdiensten ten gevolge van dit beleid. Jones & Goodacre (2010) hebben bijvoorbeeld een casestudy uitgevoerd bij een ziekenhuis. Daaruit is gebleken dat er geen significant verschil bestaat tussen de situatie voor de liberalisering van het vergunningsbeleid en erna wat betreft het aantal alcoholgerelateerde ziekenhuisopnamen. Er is wel een toename waargenomen, maar dat is niet significant. Dit is een onderzoeksresultaat dat niet strookt met ander onderzoek. Newton et al., (2007) hebben namelijk een soortgelijk onderzoek uitgevoerd waarbij er wel een significante stijging van het aantal ziekenhuisopnames werd gevonden in de periode voor en na de liberalisering van het vergunningsbeleid.

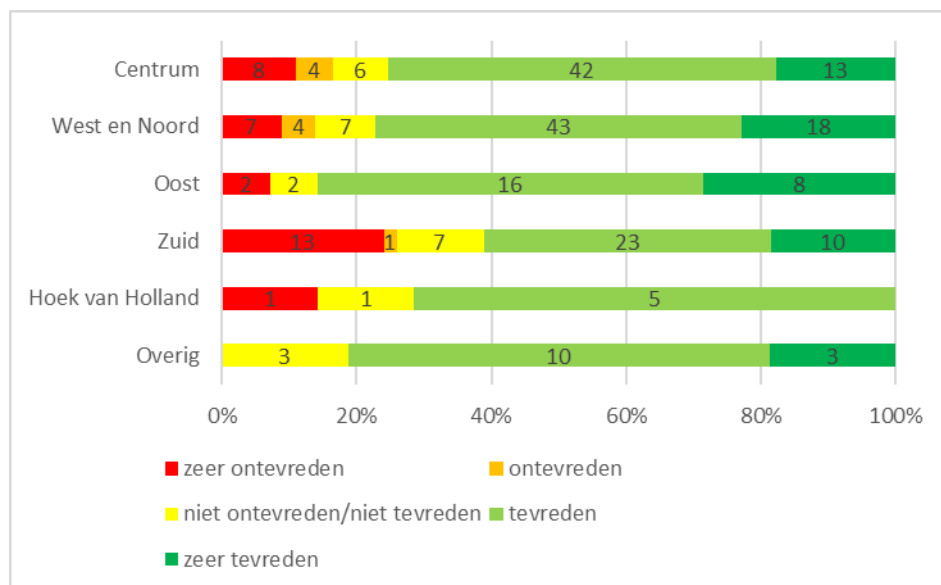
Verenigde Staten

In 2010 is door Hahn et al. een meta-studie gedaan naar de effectiviteit van beleid gericht op de beperking van het aantal uren dat alcohol verkocht mag worden. De auteurs concluderen dat uitbreiding van de uren waarin alcohol verkocht mag worden geschonken op plekken met een vergunning, leidt tot een toename in alcohol-gerelateerde incidenten en overlast. Hoewel het aannemelijk is dat een verkorting van de schenktijden leidt tot een afname van alcohol-gerelateerde incidenten, is hier nog geen direct bewijs voor gevonden.

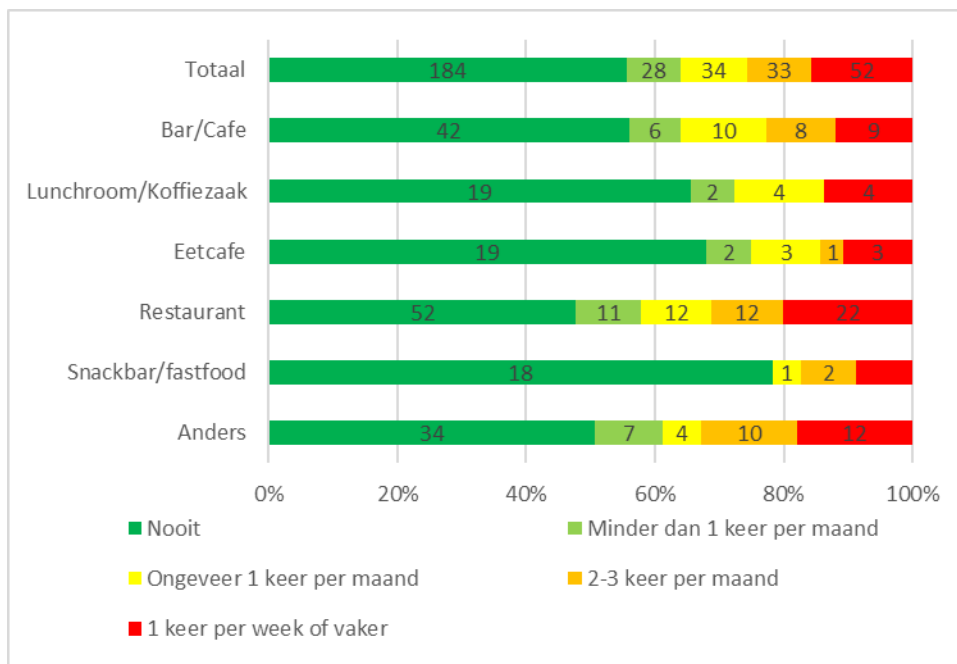
Bijlage 4 Aanvullende figuren enquête avondvergunning



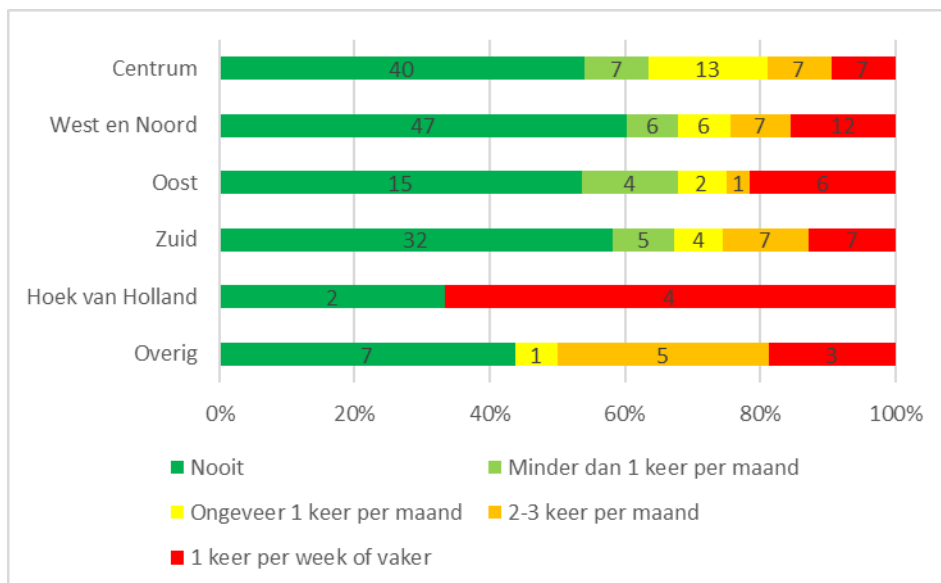
Figuur b3.1: soort onderneming (meerdere antwoorden mogelijk) naar gebied van onderneming (n & %)
Bron Risbo (eigen bewerking)



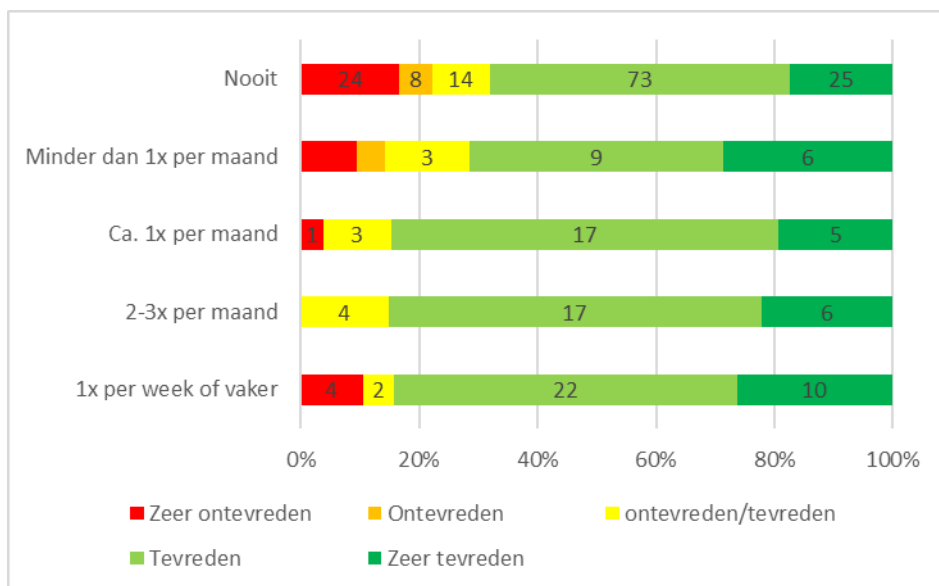
Figuur b3.2: Tevredenheid met de huidige sluitingstijden naar gebied onderneming (n & %)
(Bron: Risbo, eigen bewerking)



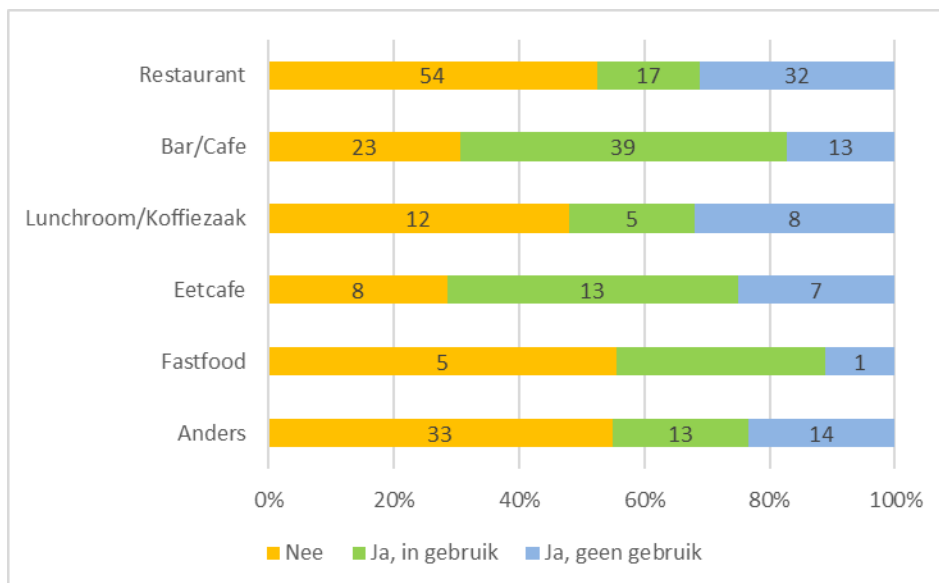
Figuur b3.3a: Frequentie van eerder sluiten dan reguliere sluitingstijd, naar type horeca (n & %)
 Bron: Risbo, eigen bewerking



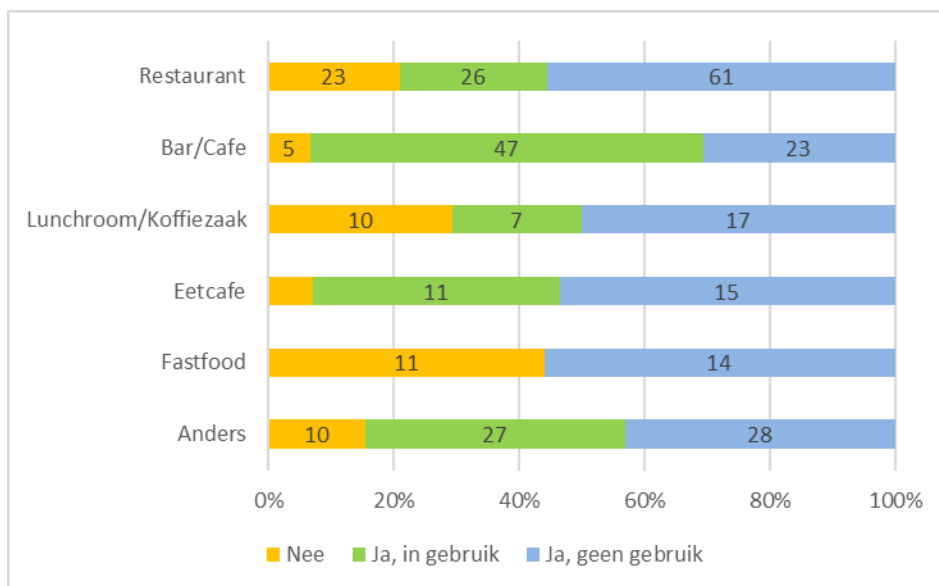
Figuur b3.3b: Frequentie van eerder sluiten dan reguliere sluitingstijd, naar gebied onderneming (n & %)
 (Bron: Risbo, eigen bewerking)



Figuur b3.4: Tevredenheid met huidige sluitingstijden, naar frequentie van eerder sluiten dan reguliere sluitingstijd (n & %)
(Bron: Risbo, eigen bewerking)

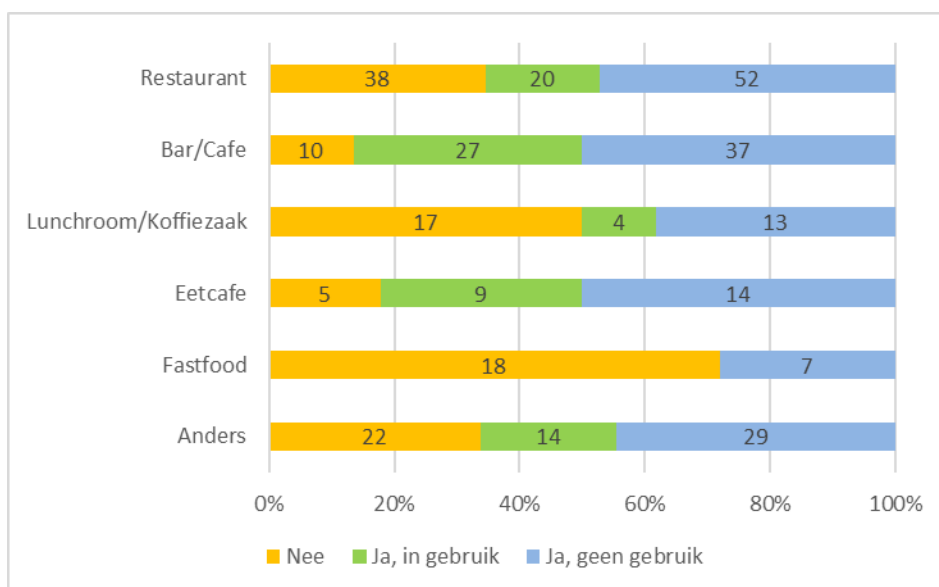


Figuur b3.5a: Bekendheid met mogelijkheden afkoelhalfuurtje, naar type onderneming (n & %)
Bron: Risbo, eigen bewerking



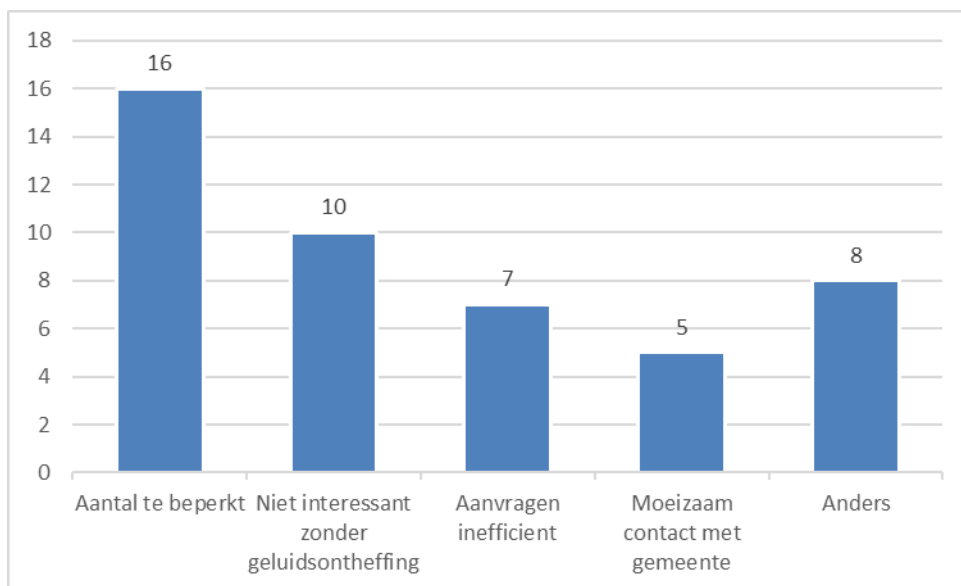
Figuur b3.5b: Bekendheid met mogelijkheden verlaatje, naar type onderneming (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking



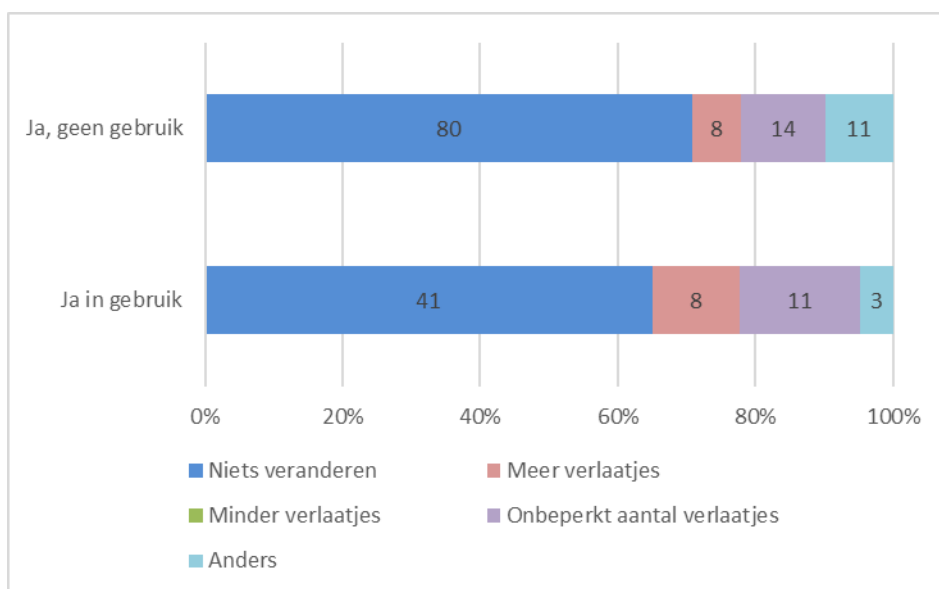
Figuur b3.5c: Bekendheid met mogelijkheden geluidje, naar type onderneming (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking



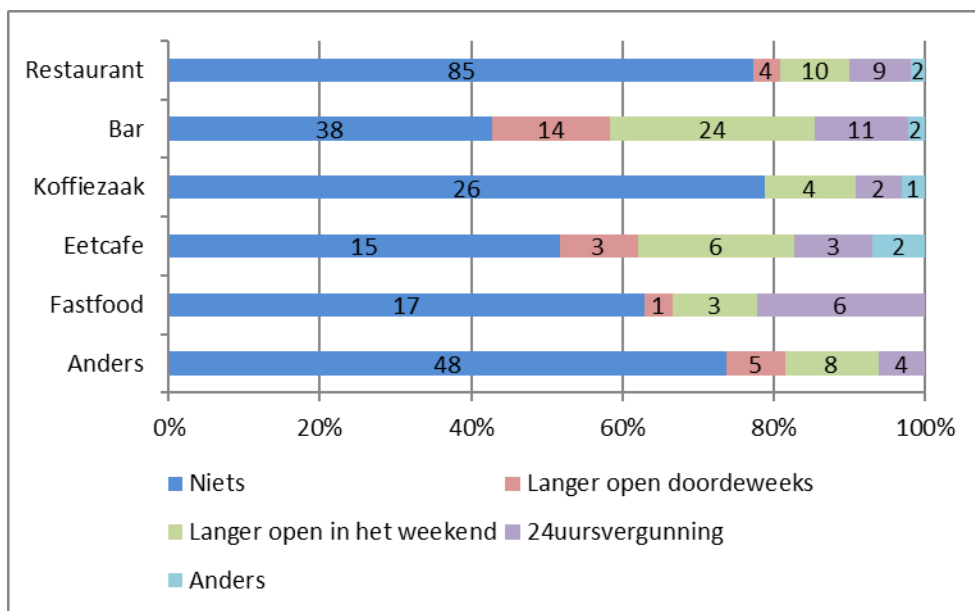
Figuur b3.6: Redenen waarom de verlaatjes niet praktisch gevonden worden (meerdere antwoorden mogelijk)

Bron: Risbo, eigen bewerking



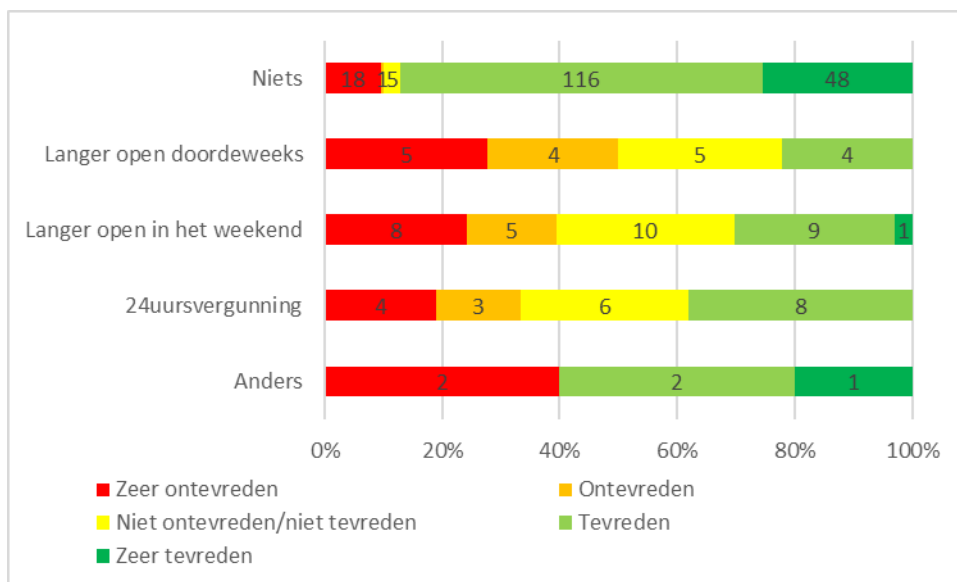
Figuur b3.7: Gewenste veranderingen omtrent verlaatjes (meerdere antwoorden mogelijk), naar wel / geen gebruik verlaatjes (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking



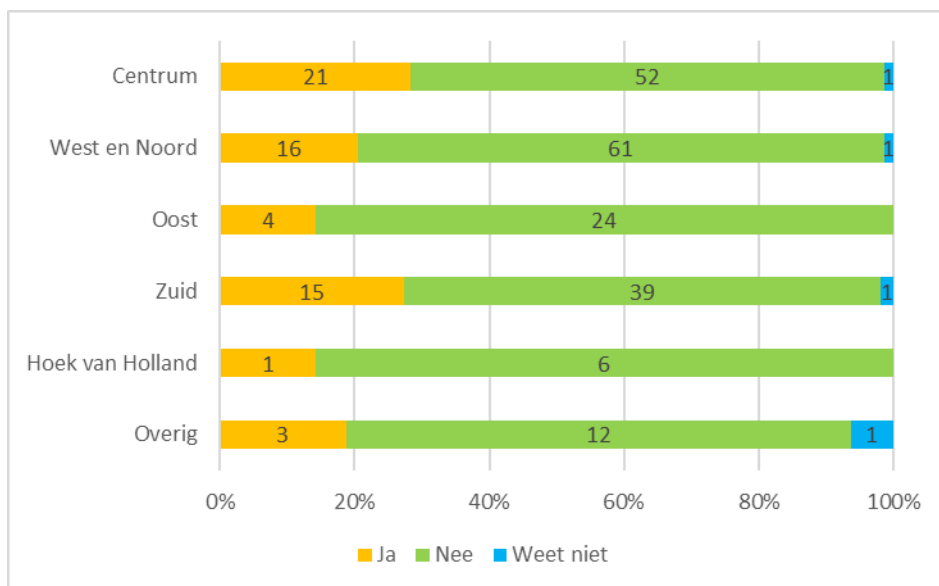
Figuur b3.8: gewenste wijzigingen sluitingstijden (meerdere antwoorden mogelijk) naar type horeca (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking



Figuur b3.9: gewenste wijzigingen sluitingstijden (meerdere antwoorden mogelijk) naar tevredenheid huidige sluitingstijden (n & %)

Bron: Risbo, eigen bewerking



Figuur b3.10: Interesse in een 24-uursvergunning naar gebied (aantallen)

Bron: Risbo (eigen bewerking)