



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Beantwoording technische vragen PvdA en
SPM

BEHANDELD DOOR
JLG (Janneke) Houben

E-MAILADRES
Janneke.Houben@maastricht.nl

DATUM
15 juni 2024
Verz.: 17-06-2024

TELEFOONNUMMER
06 15008474

FAXNUMMER

BIJLAGEN
Brief PvdA/SPM, notities
van Paulussen Advocaten,
BRO en planjurist
ONZE REFERENTIE
2024.02087
2024.02013
UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

In de domeinvergadering van 11 juni jl. zijn enkele vragen gesteld die op dat moment door BRO niet beantwoord zijn. U heeft daaropvolgend van een advocaat van Intratuin nog een juridisch schrijven met bespiegelingen ontvangen. En volgens de bijgaande brief met technische vragen van PvdA en SPM is er ook meer behoefte aan informatie.

Ook is in de domeinvergadering een motie aangekondigd voor de raadsvergadering van aanstaande dinsdag. In de domeinvergadering werd aan BRO gevraagd daarop al commentaar te geven hetgeen echter niet geschiedde gelet op de afgesproken begrenzing van de domeinagenda. Het voorgaande is voor mij aanleiding geweest om Paulussen Advocaten te vragen op korte termijn een antwoord te formuleren op de juridisch nog openstaande vragen. Ook aan BRO is gevraagd om in te gaan op nog openstaande vragen en om alsnog commentaar te geven op de aangekondigde motie. De adviezen van BRO en Paulussen Advocaten treft u bijgaand dan ook aan. Daaraan heb ik laten toevoegen een eerder advies van onze eigen planjurist.

De eerste reactie op de motie is verwerkt in deze RIB. Om een gevoel van verrassing te voorkomen heb ik nog telefonisch contact hierover opgenomen met de domeinvoorzitter de heer Jongen en een van de indieners van de aangekondigde motie, de heer Gorren.

Ik begrijp dat deze informatie u zeer kort voor de raadsvergadering bereikt, maar dat is onvermijdelijk en beter dan dat ik dit pas op de vergadering zelf inbreng. Ik hoop dat hiermee in de raad zo efficiënt mogelijk vergaderd kan worden op basis van alle informatie, welke op deze korte termijn vergaard is.



DATUM
15 juni 2024

1. Motie SAB en Maastricht van Nu

BRO uitzondering voor Retailpark Belvédère:

- max 10% onderschikte horeca bij publieksgerichte detailhandel < 1.000 m2 vvo, bij grootschalige detailhandelsbedrijven > 1.000 m2 vvo blijf 5% met maximaal 500 m2 vvo, geen terrassen, mits voldoende marktruimte.

Motie SAB en Maastricht van Nu:

- om de norm van 500 m2 horeca in winkelcentra gelegen op industrieterreinen los te laten, en in plaats hiervan een andere norm te hanteren;
- max 5% ondergeschikte horeca bij bedrijven tot 10.000 m2 vvo en max 10% ondergeschikte horeca bij bedrijven groter dan 10.000 m2 vvo.

BRO	Motie SAB en Maastricht van Nu	Toelichting
10% ondergeschikte horeca	5% ondergeschikte horeca	
Bij publieksgerichte detailhandel op Retailpark Belvédère	Bij bedrijven op industrieterreinen	<i>In de eerste bullet van het besluit van de motie wordt verwezen naar winkelcentra op industrieterreinen. In Maastricht liggen slechts enkele solitaire detailhandelszaken op industrieterreinen, maar geen winkelcentra. Publieksgerichte detailhandel is een klein deel van alle bedrijven. Indien de norm wordt toegespitst op alle bedrijven dan zijn dat er heel veel.</i>
Tot 1.000 m2	Tot 10.000 m2	<i>Doorgaans is het gebruikelijk om bij kleinere bedrijven verhoudingsgewijs wat meer ruimte te bieden, zodat zij een rendabel horecapunt met enige kwaliteit en ruimte kunnen realiseren. Terwijl bij grote bedrijven juist vanwege de omvang al veel mogelijkheden zijn bij een procentuele beperking.</i>
5% ondergeschikte horeca	10% ondergeschikte horeca	<i>Een percentage van 5% is gebruikelijk op retailparken. Bij 10% ondergeschikte horeca bij grote bedrijven hebben kleine bedrijven exponentieel minder mogelijkheden dan grote bedrijven.</i>
Bij publieksgerichte detailhandel op Retailpark Belvédère	Bij bedrijven op industrieterreinen	<i>Publieksgerichte detailhandel is een klein deel van alle bedrijven. Indien de norm wordt toegespitst op alle bedrijven dan zijn dat er heel veel.</i>



DATUM
15 juni 2024

Groter dan 1.000 m2	groter dan 10.000 m2	<i>Doorgaans is het gebruikelijk om bij kleinere bedrijven verhoudingsgewijs wat meer ruimte te bieden, zodat zij een rendabel horecapunt met enige kwaliteit en ruimte kunnen realiseren. Terwijl bij grote bedrijven juist vanwege de omvang al veel mogelijkheden zijn bij een procentuele beperking.</i>
max 500 m2	Geen max	<i>Het opnemen van een absoluut maximum is gangbaar voor ondergeschikte activiteiten.</i>
Winkelvloeroppervlak (WVO)	Verhuurbaar vloeroppervlak (VVO)	<i>Het winkelvloeroppervlak is toegankelijk voor klanten.</i> <i>Tot het verhuurbaar vloeroppervlak behoren meer ruimten: zoals het winkelvloeroppervlak, magazijn, kantoren en personeelsruimten. Dit betekent dat wanneer een bedrijf een groot magazijn heeft het veel ondergeschikte horeca mag exploiteren.</i> <i>In bestemmingsplannen/omgevingsplannen wordt meestal gesproken van brutovloeroppervlak of winkelvloeroppervlak.</i>

Met de ingediende motie, kijkend naar de recent verleende vergunning, biedt deze voor de Intratuin de mogelijkheid om een ca. 1400 m2 toegankelijke horecagelegenheid te realiseren. Waar nu de Intratuin een horecagelegenheid heeft van 325 m2.

Ter vergelijking, de grootste bestaande horecagelegenheden in Maastricht (bron: Locatus):

- Van der Valk ca. 900 m2
- Zusje Vrijthof ca. 800 m2
- Mc Donalds Geusselt ca. 550 m2
- Mecc Saam ca. 500 m2

2. Technische vragen PvdA en SPM

Door PvdA en SPM zijn technische vragen gesteld over de juridische mogelijkheden en de praktische uitvoerbaarheid met betrekking tot de motie van SAB/Maastricht van Nu. Bijgevoegd het schrijven van Paulussen Advocaten die ingaat op deze technische vragen en ook op het aspect precedentwerking.

De kern van de bevindingen van Paulussen Advocaten is:

“Het antwoord op de vraag of de motie reeds nu één-op-één kan worden aangenomen en dienovereenkomstig in de actualisatie van het horecabeleid kan worden verankerd, luidt ons inziens ‘neen’. Zonder nader – juridisch – onderzoek naar onder andere de differentiatie in metrages en percentages én de beantwoording van de vraag of daarmee nog steeds aan de centrale beleidsdoelstellingen wordt voldaan, kan de toepassing van het beleid in het kader van ruimtelijke besluitvorming al snel leiden tot de kwalificaties ‘onevenredig’ en ‘onzorgvuldig’. De belangrijkste



DATUM
15 juni 2024

reden daarvoor is dat aan de motie van 18 juni 2024 alsmede de brief van 5 juni 2024 van Intratuin geen onafhankelijk onderzoek ten grondslag is gelegd waaruit blijkt dat de gewenste verruiming van de percentages voor ondergeschikte horeca en de differentiatie in percentages kunnen worden opgenomen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de algemene beleidsdoelstelling, te weten concentratie van belevingsfuncties waaronder horeca in het centrum/de binnenstad. Sterker nog, zowel in de oorspronkelijke rapportage van BRO van 29 mei 2024 alsmede de aanvullende reactie van BRO van 12 juni 2024 vinden wij contra-indicaties betreffende een verruiming van de percentages, omdat daardoor juist wel afbreuk wordt gedaan aan de algemene beleidsdoelstelling zoals hiervoor weergegeven.

Kort en goed: de brief van Intratuin, welke overgenomen is in de motie is inhoudelijk te mager om de rapportages van BRO terzijde te schuiven."

3. Intratuin, de vergunning en de directe omgeving

De Intratuin heeft momenteel een horecagelegenheid van ca. 325 m². Conform de recent verleende vergunning en het bestemming/omgevingsplan is 500 m² ondergeschikte publiek toegankelijke horeca mogelijk. Op het moment dat de Intratuin haar horecagelegenheid gaat uitbreiden naar ca. 1.200 – 1.400 m² is een nieuwe vergunning nodig. Dan wordt niet alleen getoetst aan het horecabeleid, maar ook aan ander geldend beleid en regelgeving. We kunnen daarbij tegen grenzen oplopen, zoals bij mobiliteit en stikstof.

In de directe omgeving van de Intratuin liggen de bedrijvenparken Randwyck-Zuid en Maastricht Zuid. Deze (industriële) bedrijvenparken zijn bedoeld voor bedrijvigheid gericht op productie, installeren en bedrijfsmatig verhandelen. Dit omdat deze activiteiten op ander plekken in de stad meestal leiden tot overlast voor de omgeving. Deze bedrijventerreinen zijn qua infra en inrichting aangepast aan deze bedrijfsactiviteiten en deze bedrijfsruimten zijn schaars aan het worden conform onderzoek Buck Consultancy uit 2021. Andere (consumentgerichte) functies zijn in beginsel dan ook ongewenst en beschikbare verkeersruimte wordt bij voorkeur ingezet voor passende bedrijfsmatige activiteiten. In tegenstelling tot de (industriële) bedrijvenparken is bijvoorbeeld een Retailpark Belvédère wel (in)gericht op grootschalige publieksgerichte detailhandel.

Ter informatie

Zie ook de RIB van 14 december 2023 met beantwoording van vragen destijds van de raad over de Intratuin en de RIB van 8 februari 2024 over het onderzoek naar de effecten van ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen en kantorenlocaties:

- [RIB - Openstaande vragen Intratuin december jl. inzake Intratuin.pdf \(parlaeus.nl\)](#)
- [Effecten ondergeschikte horeca \(parlaeus.nl\)](#)

Hoogachtend,

John Aarts,
Wethouder Mobiliteit, Stadsbeheer, Duurzaamheid, en Hospitality

Aan het college van burgemeester en wethouders van Maastricht
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

Maastricht, 11 juni 2024

Betreft: Technische vraag motie SAB in relatie tot rapport BRO
Ter voorbereiding van raadsvergadering 18 juni a.s.

Geachte wethouder,

We hadden verwacht dat tijdens de domeinvergadering gisteravond de haalbaarheid van de motie van SAB – Horeca in winkelcentra op industrieterreinen – door de experts van BRO eenduidig beantwoord zou worden.

Nu dat niet het geval is, zouden we ter voorbereiding op de bespreking van de motie in de raad graag weten hoe u deze motie ziet en wat de juridische mogelijkheden zijn met betrekking tot deze motie.

Is deze motie in praktijk uitvoerbaar of is deze motie feitelijk niet uitvoerbaar?

We vragen dit omdat we graag voor dinsdag al wat beeld en geluid willen hebben en mede omdat deze motie werd gepresenteerd als “slimme oplossing”.

Daarom het verzoek deze zo spoedig mogelijk schriftelijk te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Anita van Ham
Partij van de Arbeid

Henny Willems
Seniorenpartij Maastricht

NOTITIE

DOSSIERNAAAM: Maastricht/Actualisatie horecabeleid

DOSSIERNUMMER: SF/RV 29.063/24

CONTACTPERSOON: [REDACTED]

NOTITIE DOOR: [REDACTED]

DATUM: 14 juni 2024

BETREFT: Voorlopige bevindingen/Spoedadvies met betrekking tot de (on)mogelijkheden voor het uitvoeren van de motie van 18 juni 2024 bij de actualisatie van het horecabeleid

Inleiding

Bij e-mailbericht van woensdag 12 juni 2024 (verzendtijdstip 16.36 uur) is ons verzocht om met spoed advies uit te brengen met betrekking tot de vragen die gerezen zijn naar aanleiding van de door SAB en Maastricht van NU ingediende motie voor de raadsvergadering van 18 juni aanstaande. Het betreft enerzijds zogenoemde technische vragen van de PvdA en SPM en anderzijds juridisch-inhoudelijke vragen van wethouder Aarts.

Na bestudering van de aan ons verstrekte documenten (waarvan wij een deel op donderdag 13 juni 2024 in de loop van de ochtend hebben ontvangen) heeft er op diezelfde dag nog overleg met u plaatsgevonden. Wij hebben onze voorlopige bevindingen met u gedeeld en toegelicht welke ons inziens de te nemen vervolgstappen zijn. Op uw uitdrukkelijke verzoek leggen we onze voorlopige bevindingen hiermee schriftelijk vast. Daarmee beschikt u ook over een leidraad voor het overleg met wethouder Aarts op vrijdag 14 juni 2024.

Daarbij zij uitdrukkelijk vermeld dat het binnen de aan ons gegeven tijd niet mogelijk is om een advies op te stellen zoals jullie dat van ons gewend zijn. Daarvoor is het dossier reeds te omvangrijk en daarom hebben wij ons bij de bestudering van de stukken ook moeten beperken tot een quickscan.

Wij beperken ons in deze notitie dan ook tot een zogenoemde “straight to the point” beantwoording van de vragen en laten allerhande mogelijke wendingen en nuanceringen buiten beschouwing. Wij menen evenwel dat jullie hiermee nog steeds voldoende zijn geholpen, om de eenvoudige reden dat ons advies inhoudt dat er nader onderzoek dient te worden uitgevoerd alvorens beoordeeld kan worden of de motie voor de raadsvergadering van 18 juni aanstaande één-op-één op een juridisch houdbare wijze in de actualisatie van het horecabeleid kan worden opgenomen. De redenen daarvoor, welke wij aldus in het overleg op donderdag 13 juni met u hebben gedeeld, zetten wij in het navolgende uiteen.

Feiten en voorgeschiedenis

De gemeente wenst haar horecabeleid te actualiseren. Op basis van het huidige beleid is het mogelijk om (op basis van het bestemmingsplan) op sommige bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en

kantorenparken 5% van het winkelvloeroppervlak te gebruiken voor horeca doeleinden. Het betreft de Intratuin (Molensingel 87) en de winkels op Retailpark Belvédère. De gemeenteraad heeft het college door middel van de motie van 19 december 2023 gevraagd om de consequenties in beeld te brengen van een verruiming van horeca op bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijk werklocaties en kantorenparken naar 10%.

Het college heeft ter uitvoering van de hiervoor genoemde motie BRO ingeschakeld en BRO heeft op 29 mei 2024 het onderzoek opgeleverd. Voor het onderzoek is door BRO gekeken naar de effecten van 10% horeca bij 'publieksgerichte detailhandel' op bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantoren. Indien deze beperking niet wordt gehanteerd gaat het om dermate enorme oppervlakten dat dat een enorm overaanbod zou creëren en tot totale ontwrichting zou kunnen leiden van de horeca in Maastricht. De beperking is daarom noodzakelijk. Verder concludeert BRO dat de binnenstad/het centrum van Maastricht op dit moment, in de huidige situatie, weinig concurrentie ondervindt van de (ondergeschikte) horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken. Er is nu weinig horeca op deze plekken, deze is veelal van ondergeschikte aard en de bezoekmotieven zijn dermate verschillend dat dit elkaar niet bijt. Echter, bij het toestaan van 10% ondergeschikte horeca op deze bedrijvenlocaties kan deze situatie anders komen te liggen. Het gaat dan om toevoeging van potentieel zeer grote aantallen vierkante meters ruimte. Niet met de huidige bedrijvigheid maar de kans dat deze terreinen qua profiel veranderen is niet ondenkbeeldig met alle gevolgen van dien. Ook voor verschillende vormen van precedentwerking en het cumulerende effect, wordt gewaarschuwd.

BRO ontraadt, indachtig het gemeentelijke beleid waarbij ingezet wordt op concentratie van belevingsfuncties waaronder ook horeca, in het centrum/de binnenstad, horeca op bedrijfslocaties.

Bij e-mailbericht van 5 juni 2024 van Intratuin Maastricht is in een brief van gelijke datum namens Intratuin Nederland B.V. (hierna: "Intratuin") gereageerd op de rapportage van BRO. Zowel de rapportage als de brief namens Intratuin zijn in de Domeinvergadering van dinsdag 11 juni 2024 besproken. Intratuin wenst een verruiming van de mogelijkheid voor de vestiging van ondergeschikte horeca bij detailhandel en stelt daartoe voor:

*"5% ondergeschikte horeca toe te staan voor bedrijven tot 10.000m² VVO en
10% ondergeschikte horeca toe te staan voor bedrijven die groter zijn dan 10.000m² VVO".*

Het voorstel van Intratuin is overgenomen in een motie van SAB en Maastricht van NU voor de raadsvergadering van 18 juni 2024, waarna door PvdA en Seniorenpartij Maastricht de technische vraag naar de praktische en feitelijke uitvoerbaarheid is gesteld. Wethouders Aarts wenst graag juridisch advies over de precedentwerking/risico van de uitvoering van de motie en de juridische houdbaarheid/dienstenrichtlijn toets van de motie.

Voorlopige bevindingen

Het antwoord op de vraag of de motie reeds nu één-op-één kan worden aangenomen en dienovereenkomstig in de actualisatie van het horecabeleid kan worden verankerd, luidt ons inziens 'neen'. Zonder nader – juridisch – onderzoek naar onder andere de differentiatie in metrages en percentages én de beantwoording van de vraag of daarmee nog steeds aan de centrale beleidsdoelstellingen wordt voldaan, kan de toepassing van het beleid in het kader van ruimtelijke besluitvorming al snel leiden tot de kwalificaties 'onevenredig' en 'onzorgvuldig'.

De belangrijkste reden daarvoor is dat aan de motie van 18 juni 2024 alsmede de brief van 5 juni 2024 van Intratuin geen onafhankelijk onderzoek ten grondslag is gelegd waaruit blijkt dat de gewenste verruiming van de percentages voor ondergeschikte horeca en de differentiatie in percentages kunnen worden opgenomen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de algemene beleidsdoelstelling, te weten concentratie van belevingsfuncties waaronder horeca in het centrum/de binnenstad.

Sterker nog, zowel in de oorspronkelijke rapportage van BRO van 29 mei 2024 alsmede de aanvullende reactie van BRO van 12 juni 2024 vinden wij contra-indicaties betreffende een verruiming van de percentages, omdat daardoor juist wel afbreuk wordt gedaan aan de algemene beleidsdoelstelling zoals hiervoor weergegeven.

Kort en goed: de brief van Intratuin, welke overgenomen is in de motie is inhoudelijk te mager om de rapportages van BRO terzijde te schuiven.

Bro lijkt in rapportage 29 mei 2024 onafhankelijk en voldoende onderbouwd te hebben dat de beperking tot 5% gerechtvaardigd is (niet-discriminatoir, geschikt, evenredig). De brief van Intratuin legt onvoldoende gewicht in de schaal om daar anders tegenaan te kijken. Ofschoon een minder vergaande beperking EU-technisch en dienstenrichtlijn-technisch al snel is toegestaan, dient evengoed voor die beperking als zodanig voldaan te zijn aan de criteria niet-discriminatoir, geschikt, evenredig. Met andere woorden: het één-op-één overnemen van de percentages uit de brief van Intratuin en de motie is in dit stadium prematuur. Omdat er op dit moment geen goede ruimtelijke motivering en dus juridisch houdbare rechtvaardiging bestaat voor de differentiatie in percentages en metrages, brengt zulks met zich dat bij de toepassing van het beleid (waarin dan de percentages en metrages uit de brief van Intratuin en de motie zonder nader onderzoek zijn opgenomen) in ruimtelijke besluitvorming door (concurrerende) bedrijven, die aanspraak willen maken op een ruimer percentage (dus 10% i.p.v. 5%) voor ondergeschikte horeca, naar verwachting al snel een geslaagd beroep op de onevenredigheid van dit beleid en het gelijkheidsbeginsel kan worden gedaan. Daarmee is er dus ook een reële kans op precedentwerking. Daarnaast kunnen in dit stadium bedrijven die nadeel ondervinden van de toepassing van dit beleid (waarin dan de percentages en metrages uit de brief van Intratuin en de motie zonder nader onderzoek zijn opgenomen) naar verwachting met succes betogen dat dit beleid onevenredig, en dus ook in strijd met de Dienstenrichtlijn is.

Wil beoordeeld kunnen worden of de algemene beleidsdoelstelling ook kan worden behaald met de percentages en metrages zoals voorgesteld door Intratuin, dan zal daarnaar specifiek onafhankelijk onderzoek moeten worden uitgevoerd. Wellicht kan het laatste rapport van BRO van 12 juni 2024 daartoe als basis dienen, maar het verdient aanbeveling om BRO te vragen expliciet gemotiveerd te reageren op de brief van Intratuin van 5 juni 2024. Onder meer dient dan ook ingegaan te worden op de vraag op welke bedrijfslocaties door bedrijven gebruik kan worden gemaakt van de verruiming van het percentage ondergeschikte horeca en of er een ruimtelijke motivering kan worden gevonden voor het aanbrengen van de differentiatie in percentages en metrages.

Daar komt nog het volgende bij. In december 2023 heeft de gemeenteraad gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de consequenties van een verruiming van horeca op bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken naar 10%. Het zou in dat licht onzorgvuldig zijn om thans, zonder nader onderzoek naar de effecten, gedifferentieerde percentages en metrages in de actualisatie van het horecabeleid te verankeren.

De brief van 12 juni 2024 van de advocaat van Intratuin maakt het bovenstaande niet anders. Deze brief bevat niet de juiste vergelijking, is te kort door de bocht en levert niet de juiste en benodigde onderbouwing voor een rechtvaardiging voor een verruiming van percentages en metrages. De brief suggereert dat wanneer het opnemen van een maximum percentage van 5% (lees de verstrekkende beperking) in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn, per definitie ook een percentage van 10% (lees een minder verstrekkende beperking) toegestaan zou zijn. Dat is evenwel niet hoe hiernaar gekeken dient te worden. Immers, de vraag is of met een percentage van 10% ook de algemene beleidsdoelstelling, te weten concentratie van belevingsfuncties waaronder horeca in het centrum/de binnenstad wordt behaald. Dit laatste dient eerst onderzocht te worden alvorens deze conclusie kan worden getrokken.

De conclusies in de notitie van de betrokken planjurist zijn ons inziens correct en komen in grote lijnen overeen met hetgeen wij in deze notitie hebben weergegeven.

Met het vorenstaande hebben wij – in het gegeven tijdsbestek – de door jullie gestelde vragen kort en bondig beantwoord. Feit is evenwel dat wij jullie doorgaans ook wijzen op allerhande wendingen en nuanceringen die kunnen en moeten worden aangebracht, ook buiten de reikwijdte van de gestelde vragen. In dat kader kunnen wij het navolgende niet onvermeld laten. Intratuin stelt in de brief van 5 juni voor om “*10% ondergeschikte horeca toe te staan voor bedrijven die groter zijn dan 10.000m² VVO*”. Daargelaten dat er aanzienlijke verschillen kunnen ontstaan als uitgegaan wordt van VVO in plaats van WVO, komt – zo begrepen wij – wanneer uitgegaan wordt van ‘publieksgerichte detailhandel’ de facto maar één partij voor een 10% uitbreiding in aanmerking, te weten Intratuin zelf. Hoeveel bedrijven mogelijkwerijs in aanmerking komen voor een 10% uitbreiding indien wordt uitgegaan van ‘bedrijven’, wordt nog nader onderzocht. Dat roept bij ons ook nog andere vragen op welke nader onderzocht zouden moeten worden. Te denken valt aan de vragen of een overname van deze percentages en metrages niet kwalificeert als willekeur en of het leerstuk van schaarse rechten op enige wijze relevant is. Hiermee is niet gezegd dat hier ook daadwerkelijk sprake van is en het is ook mogelijk dat uit het nader onderzoek al snel duidelijk wordt dat deze kwalificaties zich niet voordoen.

projectnaam
Ondergeschikte horeca Maastricht

datum
12 juni 2024

projectnummer
P07219

opdrachtgever
Gemeente Maastricht

BRO
projectleider
CS

projectteam
WB

review
<Initialen>

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400
info@bro.nl
www.bro.nl

De rapportage van BRO (dd. 29 mei 2024) is opgesteld conform de eisen van de Dienstenrichtlijn en de beginselen van behoorlijk bestuur. Er worden geen onnodige of te vergaande beperkingen gesteld en er is gestreefd naar een heldere, zoveel mogelijk voor iedereen gelijke beleidslijn. Afwijkingen van deze beleidslijn zijn mogelijk, maar moeten goed gemotiveerd worden vanuit ruimtelijke argumenten.

Algemeen

Ons generieke advies is om vast te houden aan het geadviseerde in de rapportage. Anders bestaat het risico dat het beleid niet meer 'Dienstenrichtlijnproof' is. Zonder goede onderbouwing van een afwijking van het beleid kan er mogelijk sprake zijn van willekeur.

Dit betekent beleidsmatig (samenvatting):

- Hoofddlijn: geen nieuwe ondergeschikte horeca bij publieksgerichte detailhandel op bedrijvenlocaties.
- Primaire bezoeksdoelstelling aan een winkel is de winkel, moet niet verschuiven naar andere activiteiten of horeca.
- Passende kleinschalige horeca gericht op werknemers en zakelijke gasten van bedrijven blijft mogelijk
- Bestaande horeca kan blijven bestaan, bij bedrijfsbeëindiging wel plancapaciteit saneren.
- Uitzondering voor retailpark Belvédère: max.10% ondergeschikte horeca bij publieksgerichte detailhandel < 1.000 m² wvo, bij grootschalige detailhandelsbedrijven > 1.000 m² wvo blijft 5% met maximaal 500 m² wvo,
- Geen terrassen
- Mits voldoende marktruimte

Motie van 18 juni 2024 SAB

Zoals in bovenstaand kader aangegeven is zijn afwijkingen van het beleid mogelijk, mits deugdelijk en ruimtelijk onderbouwd. In dat kader is

beoordeeld of de motie voldoende argumenten geeft om een afwijking van het beleid te rechtvaardigen.

Bij deze beoordeling vallen een aantal relevante verschillen met het advies van BRO op (cursieve tekst geeft achtergrond / nadere toelichting van het verschil):

1. De motie heeft betrekking op industrieterreinen in algemene zin, terwijl het advies van BRO beperkt is tot het retailpark.
De achtergrond van deze door BRO voorgestelde beperking is dat industrieterreinen bedoeld zijn voor industriële bedrijven zodat door concentratie hiervan overlast voor de omgeving zoveel mogelijk wordt voorkomen. Invulling door andere functies op industrieterreinen (en met name consumenten gerichte functies) zijn in beginsel dan ook ongewenst.
Ook vanuit precedentwerking is dit onwenselijk, men zet daarmee immers de deur open voor andere functies waardoor de ruimte voor industriële activiteiten minder wordt. Daarom gaat het advies van BRO expliciet uit van locaties op het retailpark, waar publieksgerichte detailhandel geëigend is.
Daarbij komt dat dit kan leiden tot ongewenste effecten op de horecastructuur, maar ook op de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid. De infrastructuur op industrieterreinen is namelijk ingericht op vrachtwagens en andere transportmiddelen. Het vermengen van deze verkeersstromen met consumentenverkeer kan tot verkeersongevallen en een verminderde verkeerscirculatie leiden. In het rapport wordt dit nader onderbouwd.
2. In het besluit in de motie wordt uitgegaan van verhuurbaar vloeroppervlakte (VVO). Dit wijkt af van het advies van BRO, waarbij uitgegaan wordt van winkelvloeroppervlak (WVO).
In bestemmings- of omgevingsplannen wordt nooit gesproken over verhuurbaar oppervlak, meestal van brutovloeroppervlak of winkelvloeroppervlak. Bij Locatus wordt uitgegaan van winkelvloeroppervlak. De Locatus databank wordt door de rechter geaccepteerd als maatgevende kengetallen. Om de discussie niet te vertroebelen, is ons advies dan ook om niet van verhuurbaar vloeroppervlak te

spreken. Bij Intratuin gaat het hierbij ook om een substantieel verschil, aangezien dit VVO ruim meer is dan WVO.

3. BRO gaat uit van een absoluut maximum van 500 m² ondergeschikte horeca in combinatie met een percentage. In de motie wordt geen absoluut maximum genoemd., slechts 'een andere norm'. Er is in de motie niet aangegeven of onderbouwd welke norm. *De achtergrond van het opnemen van een absoluut maximum, is het voorkomen van ongewenste effecten bij (zeer) grote winkels (zoals Intratuin). Dit betreffen niet alleen ongewenste effecten op de horecastructuur, maar ook op de verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid (zie ook onder 1). Dit is een zeer gebruikelijke manier van bestemmen, in tegenstelling tot hetgeen in de motie staat. Bovendien is 10% geen gebruikelijk percentage, doorgaans wordt 5% gehanteerd en zijn absolute maxima (in m²) geen uitzondering. Ook wordt in de motie gesproken over 'winkelcentra op industrieterreinen'. Genoemde percentage van 5% is gebruikelijk op retailparken/detailhandelsbestemmingen etc.*
4. De motie spreekt in het besluit over '5% ondergeschikte horeca toestaan voor bedrijven'. Het BRO-advies gaat uit van publieksgerichte detailhandelsbedrijven. *Dat is slecht een klein deel van 'alle bedrijven' in Maastricht. Door dit bij alle bedrijven toe te staan neemt het risico door precedentwerking in vierkante meters ondergeschikte horeca substantieel toe.*
5. 10% bij grote bedrijven is exponentieel veel meer dan 5% bij kleinere bedrijven. *Doorgaans is het gebruikelijk om juist bij kleinere bedrijven verhoudingsgewijs wat meer ruimte te bieden, zodat zij een rendabel horecapunt met enige kwaliteit en ruimte kunnen realiseren. Terwijl bij grotere bedrijven juist vanwege de omvang al veel mogelijkheden zijn bij een procentuele beperking. In het onderhavige geval zou dit juist omgedraaid worden; kleinere bedrijven hebben dan exponentieel minder mogelijkheden dan grotere bedrijven.*

Conclusie

Er is onvoldoende onderbouwing gegeven om een afwijking van het beleid ten behoeve van Intratuin te rechtvaardigen. Indien de motie ingewilligd wordt, zal de rechter in een eventuele beroepszaak, die hieruit kan voortvloeien, zeer waarschijnlijk concluderen dat er sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Ook neemt dit door de aanpassingen van de doelgroep 'bedrijven' en de voorgestelde percentages in vierkante meters substantieel toe, met alle gevolgen (effecten) van dien. Ook adviseren wij de beperking 'geen terrassen' en de voorwaarde 'mits voldoende marktruimte in acht te nemen. Deze zijn niet in de motie opgenomen.

Vraag naar aanleiding van de onderstaande motie

Kan op basis van het aantal m² verhuurbare vloeroppervlakte een onderscheid worden gemaakt met betrekking tot het percentage dat van een winkel gebruikt mag worden voor horeca?

Inhoud van de motie d.d. 18 juni 2024

Constaterende dat:

- Winkels zoals tuincentra landelijk een steeds grotere rol innemen als dagbesteding van veel mensen, vanwege hun rol als sfeerwinkel en funshop;
- Dergelijke winkels vaak gelegen zijn buiten het centrum van een stad vanwege het grote winkeloppervlak en verkeeraanzuigende werking;
- Horeca een steeds belangrijkere rol inneemt om het verblijf voor bezoekers aan dergelijke winkelcentra te veraangemen;
- Horeca op een industrieterrein niet verdringend is voor bestaande plaatselijke horeca, mede vanwege de ligging aan de rand van de stad en de sluitingsuren van deze detailhandel;
- Horeca geen hoofdactiviteit van een dergelijk winkelconcept is en in eigen beheer plaatsvindt;
- Het erg onwaarschijnlijk lijkt dat horeca in dergelijke detailhandel extra aanzuigende verkeersbewegingen veroorzaakt.

Overwegende dat:

- Er om diverse redenen beperkingen liggen op onderdelen van het winkelconcept, vastgelegd in het ter plaatse geldende bestemmingsplan;
- Eén van die beperkingen het maximaal aantal vierkante meter horeca in winkels betreft;
- Dit maximale aantal vierkante meter in Maastricht 500 m² is, ongeacht de grootte van het totale winkeloppervlak;
- Dit afwijkt van gebruikelijke normen voor winkels op industrieterreinen (met name tuincentra), waar veelal een horecalimiet geldt van 10% van de totale winkeloppervlakte in plaats van een vast oppervlaktelimiet in m².

BESLUIT:

Verzoekt het college:

- Om de norm van 500 m² horeca in winkelcentra gelegen op industrieterreinen los te laten, en in plaats hiervan een andere norm te hanteren;
- Te weten 5% ondergeschikte horeca toe te staan voor bedrijven tot 10.000 m² verhuurbare vloeroppervlakte van een gebouw, en 10% ondergeschikte horeca toe te staan voor bedrijven die groter zijn dan 10.000 m² verhuurbare vloeroppervlakte van een gebouw.

Ambtelijke beoordeling

Wat is gebruikelijk?

Bij de overwegingen van de motie wordt gesproken over een gebruikelijke norm van 10% van de totale oppervlakte van winkels op industrieterreinen en dan met name tuincentra. De gebruikelijkheid hiervan wordt niet onderbouwd. Ik heb begrepen dat dit gebaseerd is op informatie afkomstig van Intratuin. Door Intratuin zouden enkele voorbeelden uit andere gemeenten zijn genoemd. Het noemen van enkele voorbeelden impliceert natuurlijk nog niet dat het *gebruikelijk* kan worden genoemd. Bovendien is het in Maastricht op dit moment juist *niet* gebruikelijk dat op industrieterreinen horeca wordt toegestaan. De bestaande situatie bij Intratuin, met maximaal 500 m² van het winkelvloeroppervlak in gebruik als horeca, is dus een uitzondering op wat in Maastricht op dit moment gebruikelijk is.

Welk type oppervlakte wordt gehanteerd?

De motie ziet bovendien op het toestaan van percentages horeca van de verhuurbare vloeroppervlakte. In ons huidige beleid, en ook in het rapport van BRO d.d. 29 mei 2024, is de omvang aan horeca daarentegen gebaseerd op de winkelvloeroppervlakte. Dit is de ruimte die toegankelijk is voor klanten. Tot het verhuurbaar vloeroppervlak behoren ook het magazijn, de kantoren en personeelsruimten. In de motie wordt niet duidelijk gemaakt waarom niet langer van de winkelvloeroppervlakte zou kunnen worden uitgegaan. Bovendien brengt de koppeling met het verhuurbaar vloeroppervlak met zich mee dat het aandeel horeca binnen de winkel(vloeroppervlakte) zelfs nog hoger kan worden dan de in de motie voorgestelde 5% en 10%. De relatie met de grootte van de winkelruimte zou daarmee worden losgelaten.

Waarom de genoemde oppervlaktegrens?

Worden alleen de percentages en de grens van 10.000 m² verhuurbare vloeroppervlakte beschouwd, dan valt mij op dat:

- Niet inzichtelijk wordt gemaakt waarom de grens bij 10.000 m² verhuurbare vloeroppervlakte zou moeten worden getrokken;
- Het horecapercentage boven 10.000 m² het dubbele is van het percentage tot 10.000 m², 10% tegen 5%, en ook dit onderscheid niet wordt onderbouwd.
- Geen absoluut maximale oppervlakte wordt genoemd, waarmee de omvang aan horeca in theorie onbegrensd wordt, terwijl daarvan niet inzichtelijk wordt gemaakt wat dit voor gevolgen kan hebben voor de bestaande horeca in Maastricht.

Is een oppervlaktegrens mogelijk?

Het hanteren van een oppervlaktegrens is mijns inziens niet uitgesloten, maar dan vraagt dit om een inzichtelijke onderbouwing van die grens. Ditzelfde geldt in ieder geval ten aanzien van de gehanteerde percentages, het wel of niet hanteren van een maximale oppervlakte en het koppelen aan de verhuurbare vloeroppervlakte of aan de winkelvloeroppervlakte. Deze onderbouwing onderbreekt vooralsnog. Daarbij adviseert BRO om géén horeca op bedrijventerreinen toe te staan. Een industrieterrein is een bedrijventerrein. Dit advies/onderzoek van BRO is door het college gevraagd naar aanleiding van de voorafgaande motie d.d. 19 december 2023. Via die motie heeft de raad het college verzocht om:

Verzoekt het college om:

- De consequenties van een verruiming van 5% toegestane horeca naar 10% toegestane horeca op de categorie 'bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantoren' als onderdeel van de winkelvloeroppervlakte voor de actualisatie van het horecabeleid in beeld te brengen, middels een extern uitgevoerd, participatief onderzoek waarin o.a. stakeholders bevroegd worden, en dit uiterlijk in Q1 2024 aan de Raad te doen toekomen;
- Indien de consequenties positief blijken, bij de actualisatie van het horecabeleid categorie 'bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantoren' uit te gaan van een ruime (dat wil zeggen 10%) in plaats van 'beperkte en kleinschalige' benadering voor horeca op deze categorie;

Kan worden afgeweken van het advies van BRO?

De raad heeft gevraagd om extern onderzoek. Daarmee laat de raad zien zich bewust te zijn dat besluitvorming pas mogelijk is na gedegen onderzoek naar de haalbaarheid en mogelijke consequenties van verruiming.

Het recente advies van BRO biedt voor de raad geen enkele onderbouwing om de voorgestelde motie van 18 juni 2024 over te nemen in het gemeentelijk horecabeleid. Dit geldt daarmee ook voor de gehanteerde oppervlaktegrens. Uit het oogpunt van zorgvuldig voorbereide en goed gemotiveerde besluitvorming kan de raad het advies van BRO niet ter zijde schuiven zonder daar een gedegen motivering tegenover te stellen. Ter vergelijking: in de procedures over Cabergerweg 10 (meubelzaak) zijn de verzoeken om verruiming van detailhandel afgewezen aan de hand van advisering door hetzelfde BRO. In de uitspraak van 22 maart 2023 over Cabergerweg 10 laat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijken vertrouwen te hebben in de advisering door BRO. Daarbij merkt de Afdeling op dat het advies van BRO niet op een onderbouwde wijze is bestreden.

Ambtelijke conclusie

Op basis van het aantal m2 verhuurbare vloeroppervlakte kan in deze situatie géén onderscheid worden gemaakt met betrekking tot het percentage dat van een winkel gebruikt mag worden voor horeca, aangezien dit:

- in strijd is met het advies van BRO,
- dit advies is gevraagd op verzoek van de raad, en
- dit advies niet op een onderbouwde wijze wordt bestreden.