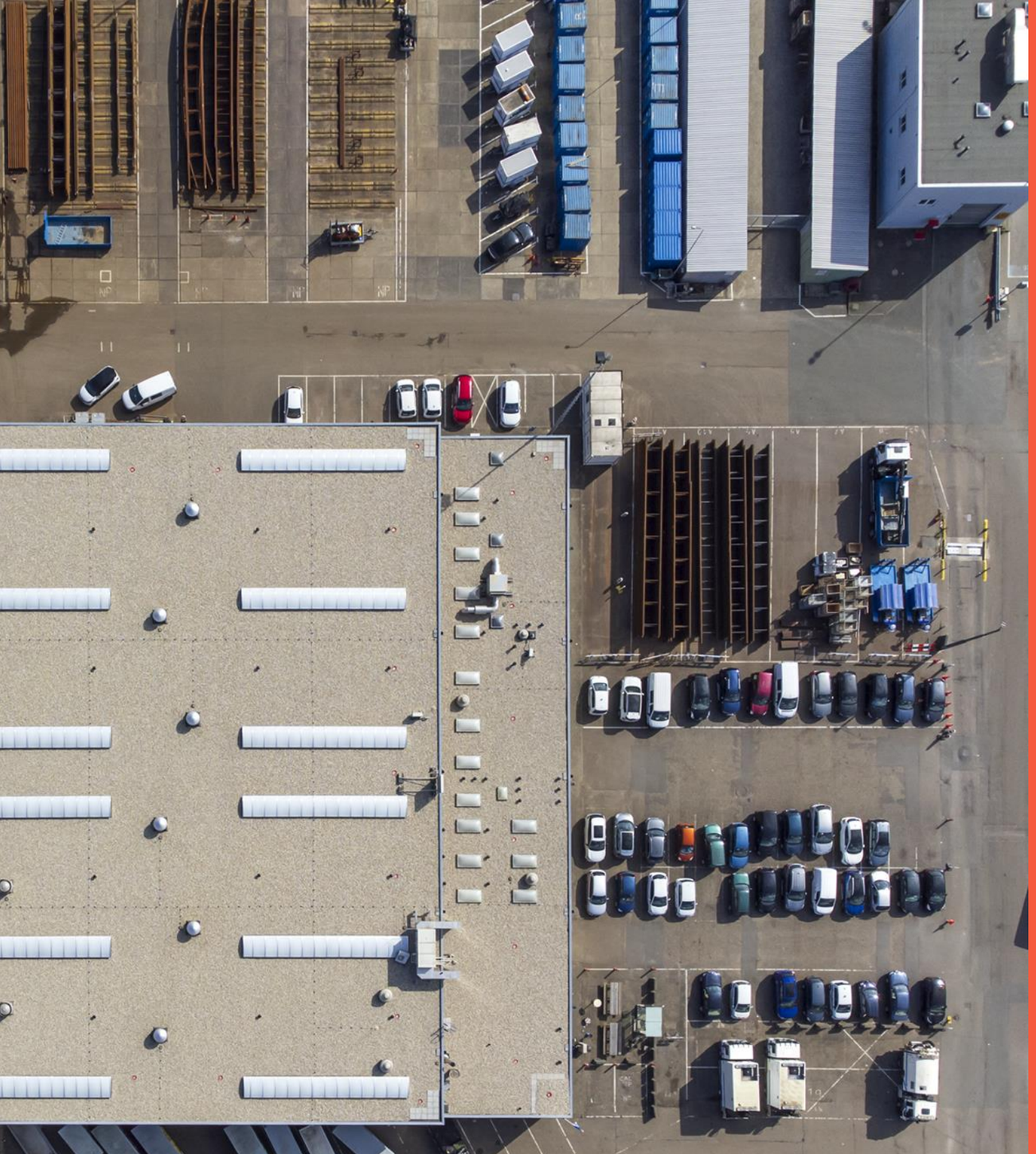


Ruimte. Mensen. Toekomst.

Effecten van horeca op bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken

Gemeente Maastricht

Definitief

BRO

colofon

projectnaam
Effecten van horeca op bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken

datum
13 mei 2024

projectnummer
P07219

opdrachtgever
Gemeente Maastricht

BRO
projectleider
CSe

projectteam
TOI

bron kaft
BRO

review
RvL

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

BRO



Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Onderzoeksvragen 4
1.3 Afbakening 5
1.4 Ondergeschikte horeca 5
1.5 Dienstenrichtlijn 6
1.6 Onderzoeksteam 6

2 Conclusies en advies 7

3 Kwantitatieve analyse: horeca op bedrijventerreinen 9
3.1 Huidige uitgangssituatie 9
3.2 Maximale uitgangssituatie 11
3.3 Realistische uitgangssituatie 12

4 Kwalitatieve analyse: verwachting effecten 14
4.1 Inleiding 14
4.2 Effecten op bestaande horeca Maastricht 14
4.2.1 Effecten horeca binnenstad 14
4.2.2 Effecten horeca wijken 15
4.2.3 Precedentwerking en cumulerende effecten 16
4.2.4 Ongebreidelde groei van activiteiten/producten? 16
4.3 Effecten op detailhandel binnenstad Maastricht 17
4.4 Effecten op de bedrijventerreinen 17
4.5 Toets aan de Dienstenrichtlijn 18

Bijlage 1 - Marktruimte berekening

Bijlage 2 - Benchmark

Bijlage 3 - Interviews

Bijlage 4 – Onderzoek Intratuin Maastricht

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Maastricht is haar horecabeleid aan het actualiseren. Het laatste beleid stamt uit 2016 en is daarmee tamelijk verouderd. Bij deze actualisatie worden veel aspecten opnieuw tegen het licht gehouden. De vraag wordt hierbij gesteld of de lijn van de afgelopen jaren wordt doorgetrokken of dat er wordt gekozen voor een nieuwe lijn. Hierbij wordt steeds beoordeeld of er sprake blijft van een coherent en systematisch beleid en worden afwijkingen en/of beperkingen getoetst en onderbouwd op noodzakelijkheid en evenredigheid.[1] BRO ondersteunt de gemeente bij deze actualisatie op deelonderwerpen/vragen en door het leveren van data en analyses.

Tijdens dit proces doet zich een acute vraag voor. In Maastricht 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 van Maastricht ziet dat ondernemers, die horeca als onderdeel van hun onderneming willen realiseren, op de eerdergenoemde terreinen regeldruk ervaren. Ook vindt de gemeenteraad dat deze ondernemers ‘meer ruimte verdienen en minder restrictieve regels’. Dit past ook in de gedachte van de Dienstenrichtlijn (zie verder voor meer informatie over de Dienstenrichtlijn paragraaf 1.5).

De gemeenteraad wil graag dat door het college de consequenties in beeld worden gebracht bij een verruiming van 5% van het winkelvloeroppervlak toegestane horeca op **sommige** (nu) bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantoren naar 10% van het winkelvloeroppervlak op **alle** (categorieën) bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantoren van Maastricht.

De gemeenteraad heeft het College door middel van een motie gevraagd om de consequenties in beeld te brengen van een verruiming van horeca op bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijk werklocaties en kantorenparken naar 10%.

1.2 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

- *Wat is de consequentie en het effect van het toestaan van 10% horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken in Maastricht?*
  - *Wat is het advies van BRO om op te nemen als maximaal % horeca voor bovenstaande terreinen tezamen, of voor een apart gebied?*
  - *Welk type horeca past bij welk gebied?*
  - *Is de horeca bedoeld voor werknemers/bezoekers van deze terreinen of een gebied?*
  - *Of zal de horeca nieuwe bezoekers aantrekken en wat is het effect hiervan op deze (bedrijven)terreinen of een gebied?*

Deelvragen

- *Wat zijn de effecten van het toestaan van 10% horeca op bovengenoemde (4) terreinen voor de stad Maastricht?*
- *Wat zijn de effecten van het toestaan van 10% horeca op bovengenoemde terreinen op de horeca in het dynamische centrum van Maastricht?*
- *Wat zijn de effecten van het toestaan van 10% horeca op bovengenoemde terreinen op de horeca in Maastricht die buiten het dynamische centrum gelegen is?*
- *Wat zijn de effecten van het toestaan van 10% horeca op de verschillende gebieden zelf?*
- *Wat zijn de effecten van het toestaan van 10% horeca op Retailpark Belvédère?*

Benchmark

Tevens wordt een benchmark[2] uitgevoerd waarbij de volgende vragen beantwoord worden:

- *Wat is de landelijke lijn van toegestane horeca op ‘bedrijventerreinen’ (zoals in Maastricht de stedelijke werklocaties, bedrijventerreinen en industriële bedrijventerreinen benoemd in de Visie op Bedrijventerreinen ‘Ruimte voor Ondernemen’)? Welke omvang komt het vaakst voor en wat is de range van percentages toegestane horeca en oppervlakte maximering (afgebakend tot de benchmarksteden)?*
- *Wat is de landelijke lijn van toegestane horeca op kantorenparken (zoals in Maastricht het kantorenpark op Randwyck-Noord)? Welke omvang komt het vaakst voor en wat is de range van percentages toegestane horeca en oppervlakte maximering (afgebakend tot de benchmarksteden)?*
- *Wat is de landelijke lijn van toegestane horeca op PDV-locaties (zoals in Maastricht het Retailpark Belvédère)? Welke omvang komt het vaakst voor en wat is de range van percentages toegestane horeca en oppervlakte maximering (afgebakend tot de benchmarksteden)?*
- *Wat is de landelijke lijn van toegestane horeca bij tuin- en sfeercentra (en andere branches zoals bouwmarkten), gesorteerd naar vestigingsgebied (stedelijke werklocaties/ bedrijvenpark/industrieterrein, kantorenpark en, PDV)? Niet per definitie afgebakend tot de benchmarksteden.*

[1] In het kader van de Dienstenrichtlijn moet getoetst worden aan drie criteria: non discriminatoir, noodzakelijk en evenredig. Aangezien het criterium non discriminatoir vrijwel nooit een issue is in de ruimtelijke ordening, ligt de focus bij de toetsing op de noodzakelijkheid en evenredigheid van het beleid.
[2] De benchmarksteden zijn de steden die bij het opstellen van het horecabeleid voor de gemeente Maastricht worden gehanteerd. Zie bijlage 2.

De gemeenteraad heeft in haar motie aangeven dat er tevens een ‘participatief’ onderzoek moet plaatsvinden, waarin stakeholders bevraagd worden. De gemeente Maastricht heeft een lijst van mogelijke stakeholders aangeven, (13 instanties), waar BRO nog enkele partijen aan toegevoegd heeft. Hiermee is een gesprek gevoerd. In de bijlage ‘Stakeholdersgesprekken’ treft u de volledige lijst aan van instanties/personen.

1.3 Afbakening

In de onderzoeksaanvraag staat een verruiming vermeld naar 10% toegestane horeca. Wij gaan ervan uit dat de verruiming alleen betrekking heeft op (de winkelvloeroppervlakte van) publieksgerichte detailhandel en niet op andere bedrijvigheid. In de motie wordt namelijk ook gesproken over winkelvloeroppervlak. Wij bakenen het onderzoek daarmee af op publieksgerichte detailhandel op de eerdergenoemde categorieën/ type terreinen (bedrijvenparken, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantoren). In hoofdstuk 4 lichten wij deze afbakening nader toe.

1.4 Ondergeschikte horeca

Er is geen algemeen aanvaarde definitie, BRO gaat voor dit onderzoek uit van:

> Ondergeschikte horeca is een (commerciële) horeca-activiteit die in functie en omvang ondergeschikt is aan de hoofdactiviteit.

Kenmerken zijn o.a.:

- Horeca is uitsluitend toegankelijk via de hoofdactiviteit (één entree). Er is geen aparte reguliere in- en of uitgang, anders dan een noodvoorziening voor calamiteiten.
- De openingstijden van de horeca-activiteiten zijn aangepast aan de hoofdactiviteit (dus beperktere of (maximaal) gelijk aan de openingstijden van de hoofdactiviteit).
- Er is duidelijk sprake van een waarneembare ondergeschiktheid van de horecafunctie, ten opzichte van de (andere) hoofdfunctie. Deze ondergeschiktheid komt ook tot uiting in de beperkte omvang/ kleinschaligheid van de horecavoorzieningen, in absolute zin (in m^2) maar ook in de omvang ten opzichte van het totale (bebouwde) vloeroppervlak van de hoofdfunctie.
- Er worden drankjes en/of kleine gerechten en maaltijden verstrekt, ‘anders dan om niet’. Het betreft dus geen ‘gratis’ producten, zoals een kopje koffie bij een (verkoop-)gesprek. Er is in de regel een eigen afrekenmoment (‘kassa’).
- In dit onderzoek gaat het om vrije/publiektoegankelijke locaties, dus zonder lidmaatschap of andere toegangsbeperking.
- De horeca wordt niet door een andere partij geëxploiteerd; het beheer van de horeca is in hetzelfde beheer als de winkel.

In dit onderzoek zijn voorbeelden van ondergeschikte horeca: (commerciële) horecavoorziening in een winkel/detailhandelszaak; denk aan een coffee-corner of ‘lunchroom’ in een grootschalige mode- of meubelzaak of in een tuincentrum.

Andere voorbeelden zijn horeca in beurs/expositie/evenementenlocaties of commerciële horeca bij theater, musea of andere cultureel/maatschappelijke voorzieningen zoals bibliotheken. In dit onderzoek is paracommerciële horeca, wat ook een vorm van onderschikte vorm van horeca is, niet meegerekend[3].

Extra aandachtspunt bij ondergeschikte horeca is dat alcoholverstrekking ons inziens geen vanzelfsprekendheid is. In sommige ondergeschikte horeca kan dit passend zijn, in andere niet. Dit is met name afhankelijk van de hoofdfunctie en doelgroep. Denk bijvoorbeeld aan locaties die vooral op kinderen/jongeren gericht zijn. (Bij alcoholverstrekking is de Alcoholwet vanzelfsprekend toepassing, naast lokale regelgeving zoals exploitatievergunning/APV).

De gehanteerde definitie voor ondergeschikte horeca in dit onderzoek is o.a. tot stand gekomen door uitspraken van Raad van State[4], gemeentelijke horecabeleidsnota’s en eigen inzichten van BRO-experts.

In de (vigerende) horecabeleidsnota 2016-2029 van Maastricht staat weinig opgenomen over ‘ondergeschikte horeca’. Ondergeschikte horeca bij detailhandel is in een deel van het centrum mogelijk[5]. In het horecabeleid van Maastricht wordt tevens gesproken over ‘ondersteunende’ horeca. Er is geen definitie opgenomen.

Het toevoegen van horeca bij andere bedrijven/voorzieningen is overigens een trend die al jarenlang geleden is ingezet. Enerzijds vanuit (gecreëerde) behoefte aan brancheverbreding, anderzijds vanuit verhoging

[3] Paracommerciële horeca is (niet commerciële) horeca in een club- of verenigingsgebouw waarin, naast activiteiten op het gebied van recreatie, sport, cultuur, educatie, levensbeschouwing of godsdienst, een horecagelegenheid wordt geëxploiteerd. Denk bijvoorbeeld aan sportkantines.
[4] o.a.: 201901139/1/A1/ dd. 29 december 2019 en 201906916/1/R4 dd. 18 oktober 2020
[5] Er wordt ook gesproken over ‘ondergeschikte horeca-activiteiten, zoals garderobe, toiletten, keuken, opslag of vergaderfaciliteiten’ maar daarmee wordt duidelijke iets anders geduid.

van belevingswaarde. Bij ondernemers ontstond ook het besef dat er een extra inkomstenstroom gegenereerd kon worden met een kwalitatief goed horeca aanbod. Een slappe kop koffie uit de percolator in de pauze van een theatervoorstelling heeft plaatsgemaakt voor een goed glas witte wijn met een lekker hapje. In winkels is het kartonnen bekertje koffie uit de Bravilor vervangen door een mooie cappuccino met een heerlijk stuk vlaai op mooi servies in gezellige zitjes.

De gemeente Maastricht ziet deze trend ook en is voornemens in het nieuwe (nog vast te stellen) horecabeleid hier ook aandacht aan te besteden, door onder voorwaarden bij detailhandelszaken in winkelstraten in de binnenstad/centrum beperkt horeca toe te staan als 'ondersteunende[6] horeca'. Hier worden strikte/sterk beperkende voorwaarden aan gesteld. Zo ook voor horeca bij maatschappelijke bestemmingen.

1.5 Dienstenrichtlijn

Er mogen geen economische motieven zijn voor regels voor diensten in een omgevingsplan. Dit volgt uit de Dienstenrichtlijn. Ook territoriale of kwantitatieve beperkingen moeten voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Voor het uitvoeren van de Dienstenrichtlijn staat in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een instructieregel (artikel 5.1a Bkl). Het begrip 'dienst' moet breed worden geïnterpreteerd. Ook horeca is een dienst. Regels over diensten die volgen uit dwingende redenen van algemeen belang zijn wel toegestaan. Bijvoorbeeld regels ter bescherming van het stedelijk milieu. Zoals regels voor het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen vanuit ruimtelijke kwaliteit, leegstand, leefbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen.

De Dienstenrichtlijn vergt een toetsing aan drie criteria:
1. non-discriminatoir;
2. noodzakelijkheid;
3. evenredigheid.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat om evenredigheid vast te stellen, aangetoond moet worden dat de beperking geschikt is om het doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken (arrest het Europees Hof van 10 maart, 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mBH, ECLI:EU:C:2009:141). Vanuit het geschiktheidsvereiste moet aangetoond worden dat het doel van de regeling coherent en systematisch wordt toegepast. Dit wordt ook wel de 'hypocrisietest' genoemd.
In de praktijk uit deze test zich in het feit dat een beperkende eis niet willekeurig mag worden toegepast. Dus; een beperking moet voor iedereen gelden, tenzij er zwaarwegende en specifieke omstandigheden zijn die een uitzondering rechtvaardigen. Hierbij moet gemotiveerd kunnen worden dat het om een daadwerkelijk ander geval gaat, dat dus ook anders behandeld moet worden. Dit moet uitlegbaar zijn aan andere aanvragers of belanghebbenden.

Hoewel beleid op grond van de Omgevingswet niet direct aan de Dienstenrichtlijn hoeft te voldoen, is het zeker aan te raden om hier bij het opstellen van beleid(sregels) aan te toetsen. Het beleid vormt immers een groot gedeelte van de basis en onderbouwing voor het gemeentelijk omgevingsplan en omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit, welke wel aan de Dienstenrichtlijn moeten voldoen. Daarom is op dit document een toets aan de Dienstenrichtlijn uitgevoerd.

1.6 Onderzoeksteam

Dit onderzoek is verricht in de periode februari-mei 2024 door:
- Christian Severijns, senior adviseur horeca en centrumontwikkeling en tevens projectleider van dit onderzoek;
- Tim Olieman, adviseur/onderzoeker op het gebied van geo-informatica, planologie en ruimtelijke ordening;
- Wanda Blommensteijn, senior jurist omgevingsrecht met specialisatie in de Dienstenrichtlijn en Omgevingswet.

Het team is verder ondersteund door enkele BRO collega's met specifieke kennis op het gebied van detailhandel en vastgoed.

[6] Zoals hierboven reeds gesteld: in het horecabeleid van Maastricht wordt gesproken over 'ondersteunende' horeca. Er is geen definitie opgenomen. BRO spreekt van 'ondergeschikte' horeca.

2 Conclusies en advies

Afbakening
Zoals in de afbakening in § 1.3 en § 4.1 is opgenomen, is er voor het onderzoek 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. Uit het onderstaande blijkt dat de beperking daarnaast evenredig is.

Conclusie effecten
Wat betreft de hoofdvraag uit het onderzoek is gebleken 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 daar door veel geïnterviewde stakeholders (die geraadpleegd zijn) voor gewaarschuwd (zie ook § 4.2.3.).

BRO-advies: geen horeca op bedrijfslocaties.
Maastricht zet al jaren in op sterke concentratie van belevingsfuncties, waaronder horeca, in het centrum/de binnenstad. Dat werkt prima en werpt haar vruchten in vele opzichten af. Maastricht is zowel voor veel inwoners, regiobezoekers als voor zeer veel toeristen een prachtige bestemming waarbij door het voeren van een consistent beleid, focus op kwaliteit en divers en hoogwaardig aanbod, goede samenwerking en marketing mooie resultaten geboekt worden. Tevredenheidsonderzoeken wijzen uit dat de bezoekers daar uitermate tevreden over zijn. Het is belangrijk dit te koesteren en daar geen risico's in te nemen. Er liggen voldoende kapers op de kust om die rol van Maastricht over te nemen.

Bovendien, waarom daar nu van af te gaan wijken? Op bedrijventerreinen horen geen consumentenfuncties en de infrastructuur is niet ingericht op grote consumentenstromen. De bundeling van consumentenverkeer en transport c.q. werkverkeer kan leiden tot verkeersonveilige situaties. De kans is groot dat er een brancheverveemding gaat plaatsvinden door dit los te laten. Dan zijn er (mogelijk) wel serieuze problemen te verwachten voor zowel de binnenstad, de horeca in wijken als op de terreinen zelf. Huidige ondernemers op die terreinen (buiten detailhandel/horeca) voelen zich minder thuis bij verkleuring van het profiel, klagen (nu al) over verkeerssituaties en over (niet bedrijfsgerelateerde) 'feestjes' na sluitingstijd.

De praktijk wijst vaak uit, door nu de deur 'op een kier' te zetten, zullen er op termijn steeds meer pogingen ondernomen worden om die kier groter te maken, terwijl onzes inziens, en met ons een groot aantal geïnterviewde stakeholders, de deur in het slot moet blijven als het gaat om horeca op genoemde terreinen. Dat is duidelijk, coherent en systematisch, ook naar de huidige ondernemers op alle terreinen.

Eén enkele vestiging met ondergeschikte horeca zal niet leiden tot merkbare effecten, maar dit kan mogelijk wel precedentwerking hebben. Conform de Dienstenrichtlijn moeten gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Jurisprudentie hierover is heel duidelijk (zie ook § 1.5).

In geval van precedentwerking zijn er in potentie veel meer vergelijkbare situaties. Indien deze allemaal vergund zouden worden, zal dit wel leiden tot merkbare en zelfs onaanvaardbare effecten.
Het primaire bezoekmotief aan een winkel zal altijd de winkel zelf moeten zijn. Aanverwante activiteiten, die niet/weinig gerelateerd zijn aan de winkelproducten zijn vanuit ondernemers/commercieel perspectief begrijpelijk, maar niet wenselijk (zie ook § 4.2.4) en vinden ook amper steun bij de geïnterviewde stakeholders.

De horeca in de wijken, voornamelijk gericht op de bewoners van de betreffende wijken, heeft vooral een (waardevolle) ontmoetingsfunctie voor wijkbewoners en ook die dient niet aangetast te worden door (grootschalige) horecavoorzieningen op bedrijvenlocaties.
Wij adviseren, als hoofdlijn, geen nieuwe horeca-initiatieven toe te staan op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken in Maastricht.
De terreinen hebben primair een ander doel, een ander profiel en het past ook niet in het kader van (verkeers-) afwikkeling en -veiligheid. Bovendien is er een toenemende schaarste voorzien aan bedrijfsruimte. Bestaande horeca kan blijven bestaan, echter wij adviseren sterk af te zien van verhogen van de huidige norm (voor ondergeschikte en kleinschalige) horeca.
Bij bedrijfsbeëindiging/leegstand van locaties waar nu ondergeschikte horeca is, adviseren wij plancapaciteit van ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen te saneren door voorzienbaarheid te creëren in het nieuwe horecabeleid, zodat nadeelcompensatie (voorheen: planschade) voorkomen wordt.

Uitzondering
Enige uitzondering is passende horeca gericht op de werknemers en zakelijke gasten van bedrijven (ter vervanging van kantines, vergaderlocaties, etc.), zoals beschreven in § 4.4. ('wat wel zou passen?') die qua omvang gerelateerd is aan de behoefte van het betreffende bedrijventerrein, industriegebied, stedelijke werklocatie of kantorenpark. Het gaat

hierbij dan om zelfstandige horeca. Dit zorgt immers niet voor een consumentaantrekkende werking, leidt niet tot een aantasting van horeca op andere locaties en voorziet in een behoefte op de terreinen zelf.

Retailparken

In verband met de 'deelvraag' m.b.t. effecten op retailpark Belvédère merken wij het volgende op; als het gaat om retailparken (op dit moment dus 1) zou er eventueel wel meer ruimte mogelijk zijn voor horeca.

Wij adviseren maximaal 10% ondergeschikte horeca toe te staan voor publieksgerichte detailhandel tot 1.000 m^2 wvo. Bij grootschalige detailhandel met meer dan 1.000 m^2 blijft 5%[7] het maximum, echter met een absoluut maximum van 500 m^2, mits er sprake is van voldoende marktruimte[8]. Grotere oppervlakten zijn niet meer 'ondergeschikt' te noemen en hebben een te groot effect op de voorzieningenstructuur. Daarnaast kent Maastricht amper horecabedrijven die meer dan 500 m² horeca hebben. Bij ondergeschikte horeca op deze locaties horen geen terrassen.
Voor de bepaling van wat wel/niet onder de m² horeca valt, adviseren wij aan te sluiten bij de Alcoholwet. Kort gesteld; de bar en verblijfsruimte voor de gasten vallen wél onder de horecavierkante meters. De toiletten of bedrijfskeuken vallen niet onder de oppervlaktenorm.

Zelfstandige horeca kan, mits die aansluit bij het bezoekmotief en bezoekersprofiel van retailparken. Een (kleinschalig) terras is ons inziens niet bezwaarlijk (binnen de algemene spelregels voor terrassen).

Marktruimte

Op het moment is de markt goed in evenwicht in Maastricht. De horecabedrijven draaien gemiddeld een prima omzet en er vallen weinig zaken 'om'. Naar de toekomst nemen de bestedingen in de horeca in Maastricht toe, deze groei ontstaat geleidelijk. Ook heeft dit niet zozeer te maken met meer bestedingen, maar eerder te maken met de stijging van de prijzen (inflatie). In bijlage 1 is een indicatieve berekening opgenomen. Deze groei voorzien wij bij uitstek in de binnenstad (en wijken).

Benchmark

Er is gekeken naar verschillende type bedrijfslocaties in Nederland met het doel te achterhalen wat een (planologisch) normale/standaard norm is voor horeca op dit soort terreinen. De uitkomsten bieden weinig soelaas voor Maastricht, omdat er geen eenduidigheid in beleid in te vinden is. De benchmarkresultaten zijn opgenomen in bijlage 2, hier de belangrijkste conclusies.

Ondergeschikte horeca voor tuin- en sfeercentra

Voor toegestane horeca bij tuin- en sfeercentra spreken wij al snel over ondergeschikte horeca. In Nederland is er echter geen eenduidige/duidelijke lijn te achterhalen. Sommige bestemmingsplannen[9] maximeren het aantal vierkante meters in percentages of absoluut. Andere bestemmingsplannen spreken alleen van een ondergeschikte functie en laten de afmetingen vrij in het bestemmingsplan. Een aantal bestemmingsplannen spreekt niet over ondergeschikte horeca. Van een landelijke lijn is dan ook geen sprake. Het maximaal aantal vierkante meters hangt met name af van de grootte van het sfeercentrum, de locatie binnen de gemeente, de omliggende bedrijven en het type bezoekers (maatwerk). Kortom het planologisch regelen van ondergeschikte horeca bij tuin- en sfeercentra kent geen duidelijke lijn.

Perifere detailhandel (in benchmarksteden)

Bij perifere detailhandelslocaties zijn er een aantal locaties waar zelfstandige horeca is toegestaan. Dit zijn eetgelegenheden die dienend zijn aan het gebied. De bezoeker kan daarmee een snelle hap nuttigen, maar niet uitgebreid dineren. De functies zijn vaak direct mogelijk in het bestemmingsplan op specifieke locaties. Wel kennen deze locaties vaak een horecacategorie waarmee een bepaald type horeca geweerd kan worden. Hiermee wordt ingezet op winkel ondersteunende horeca in plaats van (bijvoorbeeld) hoogwaardige restaurants.

Qua ondergeschikte horeca op perifere detailhandelslocaties verschillen de benchmarksteden van elkaar. Bij enkele grotere meubelboulevards en PDV-locaties wordt er gesproken over het toestaan van ondergeschikte horeca. Hierbij worden er (nagenoeg) nergens metrages genoemd. De horeca moet ondergeschikt zijn aan de hoofdfunctie, maar een beschrijving wat ondergeschikt dan precies inhoudt, ontbreekt. Als er al een metrage genoemd wordt, wordt er een maximum aangehouden van 10% van het winkelvloeroppervlak. Ook hier is geen sprake van een eenduidige lijn over het geheel van onderzochte gemeenten.

Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (in benchmarksteden)

Zelfstandige horeca op bedrijventerreinen en kantoorlocaties komt beperkt voor. Het aanbod aan horecabedrijven in Maastricht ligt in zowel aantal als in vierkante meters iets hoger dan het gemiddelde van de benchmark. Als horeca is toegestaan op bedrijventerreinen en kantorenlocaties, is dit vaak direct in het bestemmingsplan mogelijk. De gemiddelde omvang van een horecabedrijf op bedrijventerreinen en kantoorlocaties in de benchmarksteden is ca. 110m² wvo. In Maastricht ligt dit ietsje lager; op 100 m² gemiddeld, waarbij deze dan voornamelijk liggen op de kantoorlocaties Geusselt, Randwyck-Noord en Céramique.

[7] Bedrijven (tot) 2.000 m² mogen maximaal 100 m² horeca (zijnde 10% tot 1.000m²).
[8] De geadviseerde omvang van 500 m² is tot stand gekomen op basis van een evenwichtige indeling, verhouding ten opzichte van het totaaloppervlak en bedrijfseconomische haalbaarheid.
[9] Per 1-1-2024 omgevingsplan.

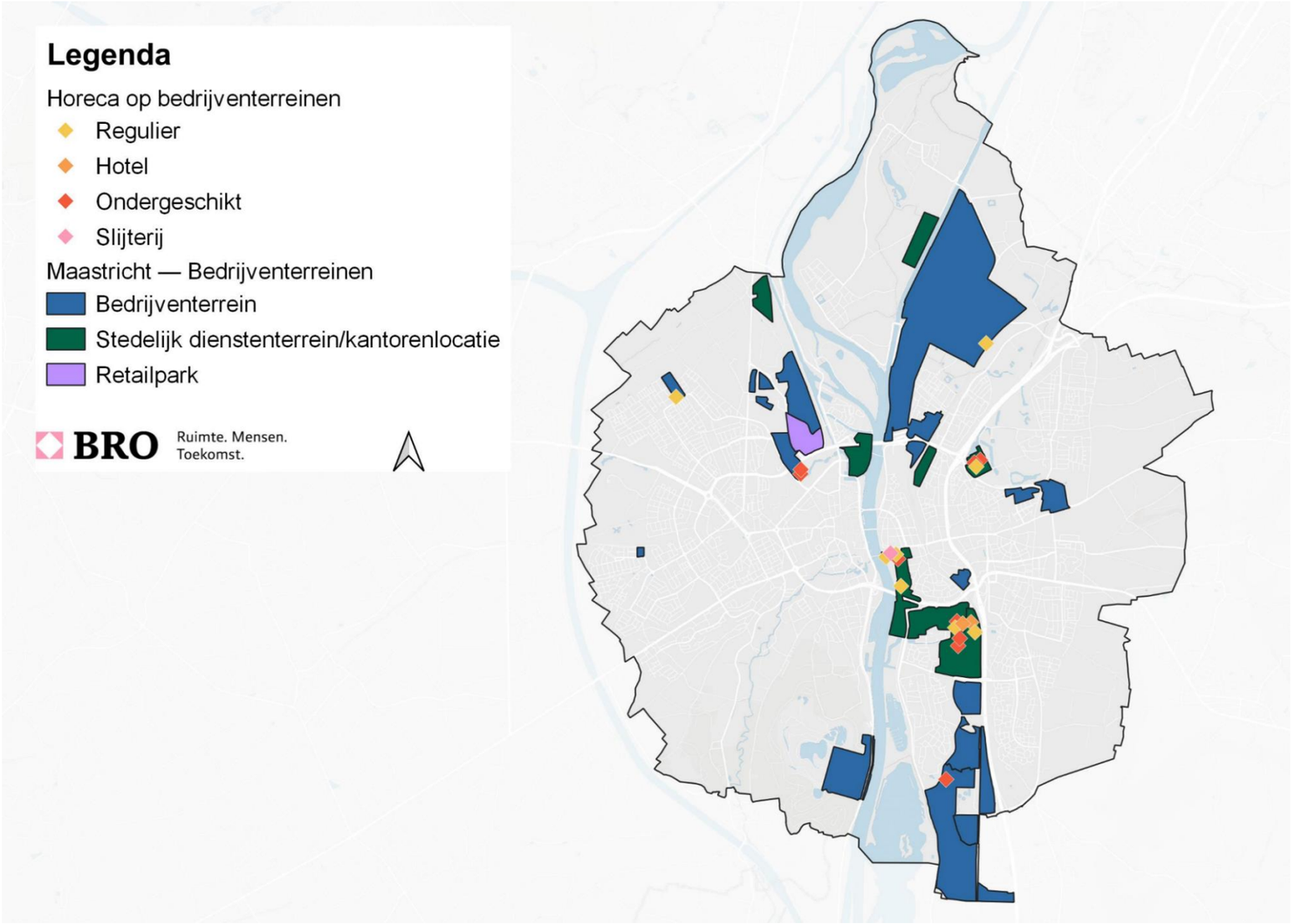
3 Kwantitatieve analyse: horeca op bedrijventerreinen

3.1 Huidige uitgangssituatie

Bij de gemeente Maastricht zijn de horecavergunningen (exploitatie-/Alcoholwetvergunning) opgevraagd die vergund zijn op de bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken. Op basis van deze vergunningen is 5.868 m² aan horeca op bovengenoemde terreinen in Maastricht vergund. Een groot gedeelte hiervan betreft reguliere horeca; horeca bij hotels en horeca bij zalencentra en congrescentra. Het merendeel van de horeca op bovengenoemde terreinen bevindt zich op stedelijke dienstterreinen zoals het stadion en het MUMC. Dit zijn geen 'echte' bedrijventerreinen zoals bedoeld wordt in algemene zin. Deze terreinen zijn niet gedefinieerd binnen de bedrijventerreinenvisie van Maastricht. Ook het stedelijk dienstenterrein linksboven, Céramique en het MUMC zijn niet gedefinieerd binnen de visie. Als er gekeken wordt naar de beleidsmatig afgebakende bedrijventerreinen zijn er 5 horecavergunningen waarvan er 3[10] ondergeschikt zijn aan een andere functie. Er is daarmee op dit moment 600 m² aan ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen in Maastricht vergund.

Tabel 1: Omvang en type horeca op bedrijventerreinen Maastricht

Naam	Type	Oppervlakte
Room Escape Maastricht (leisure)	Ondergeschikt	38 m²
Radium Bouldering (leisure)	Ondergeschikt	200 m²
Frituur Malberg (zelfstandig)	Regulier	(105 m²)
Subway (zelfstandig)	Regulier	(60 m²)
Intratuin (detailhandel)	Ondergeschikt	362 m²
Totaal ondergeschikte horeca		600 m²



Figuur 1: Horeca op bedrijventerreinen (Bron: gemeente Maastricht & Rebus Limburg)

[10] Er is aan de Ankerkade nog een ondergeschikte horecagelegenheid, het betreft een niet-publiekelijk toegankelijke locatie, gericht op beroepschauffeurs. Deze is daarom niet meegenomen in het onderzoek en staat dus niet in de tabel.

Als de uitwerking van de toenmalige Economische visie Maastricht 2020 is in november 2013 het rapport ‘Ruimte voor Ondernemen; Van bedrijventerreinen naar Bedrijvenparken en Stedelijke werklocaties’ opgesteld, hierna ‘Visie op de Maastrichtse bedrijventerreinen’. Hierin is op pagina 34 het volgende opgenomen over horeca (citaat):

HORECA OP BEDRIJFSLOCATIES: Kleinschalige horeca, gericht op het verstrekken en/of bereiden van drank en/of etenswaren voor consumptie, die ter plaatse genuttigd wordt (in principe geen fastfoodketens, zoals Mc Donalds, en Burger King met een grote verkeersaantrekkende werking). Openingstijden aanpassen aan die van de aanwezige bedrijvigheid.

“Richtlijnen
Bedrijvenparken: Kleinschalige horecagelegenheden in principe voor de werknemers van het terrein die de functie van een kantine vervangen. Denk in totaal op een bedrijventerrein aan een kantine, broodjeszaak en lunchroom waarbij, op basis van ervaringscijfers, op 400 medewerkers ongeveer 140 zitplaatsen nodig zijn. Als sprake is van het toevoegen van dergelijke solitaire horecagelegenheden, wordt gedacht aan maximaal 50 m^2 per horecagelegenheid.

Stedelijke werklocaties: Kleinschalige horecagelegenheden voor werknemers en bezoekers van de locatie. Denk aan horecazaken die samen qua oppervlakte en zitplaatsen rekening houden met de werknemers en bezoekers. Gedacht wordt aan maximaal 50 m^2 per werklocatie met een broodjeszaak, lunchroom, koffie- en theeschenkerij, ijssalon, snackbar en restaurant.

PDV-locatie Bosscherveld: Niet-zelfstandige kleinschalige horecagelegenheden voor werknemers, klanten en bezoekers. Maximaal 5% en maximaal 500 m^2 per winkel.”

Samengevat:
in de ‘Visie op Maastrichtse bedrijventerreinen’ wordt niet van ‘ondergeschikte en ondersteunende horeca’ gesproken, maar van ‘zelfstandige en niet-zelfstandige horeca’. Op basis van de visie is dus wel kleinschalige zelfstandige horeca toegestaan, mits ondersteunend aan de functie van het gebied.
Een uitzondering is het Retailpark (PDV Bosscherveld). Daar moet horeca niet-zelfstandig zijn, ofwel ondergeschikt met genoemde maxima.

Noot: Daarbij moet vermeld worden dat (op basis van voortschrijdend inzicht) in het ontwerpbestemmingsplan de intentie was zelfstandige horeca (onder voorwaarden) mogelijk te maken op het Retailpark. Echter dit bestemmingsplan is vernietigd in verband met stikstofproblematiek.



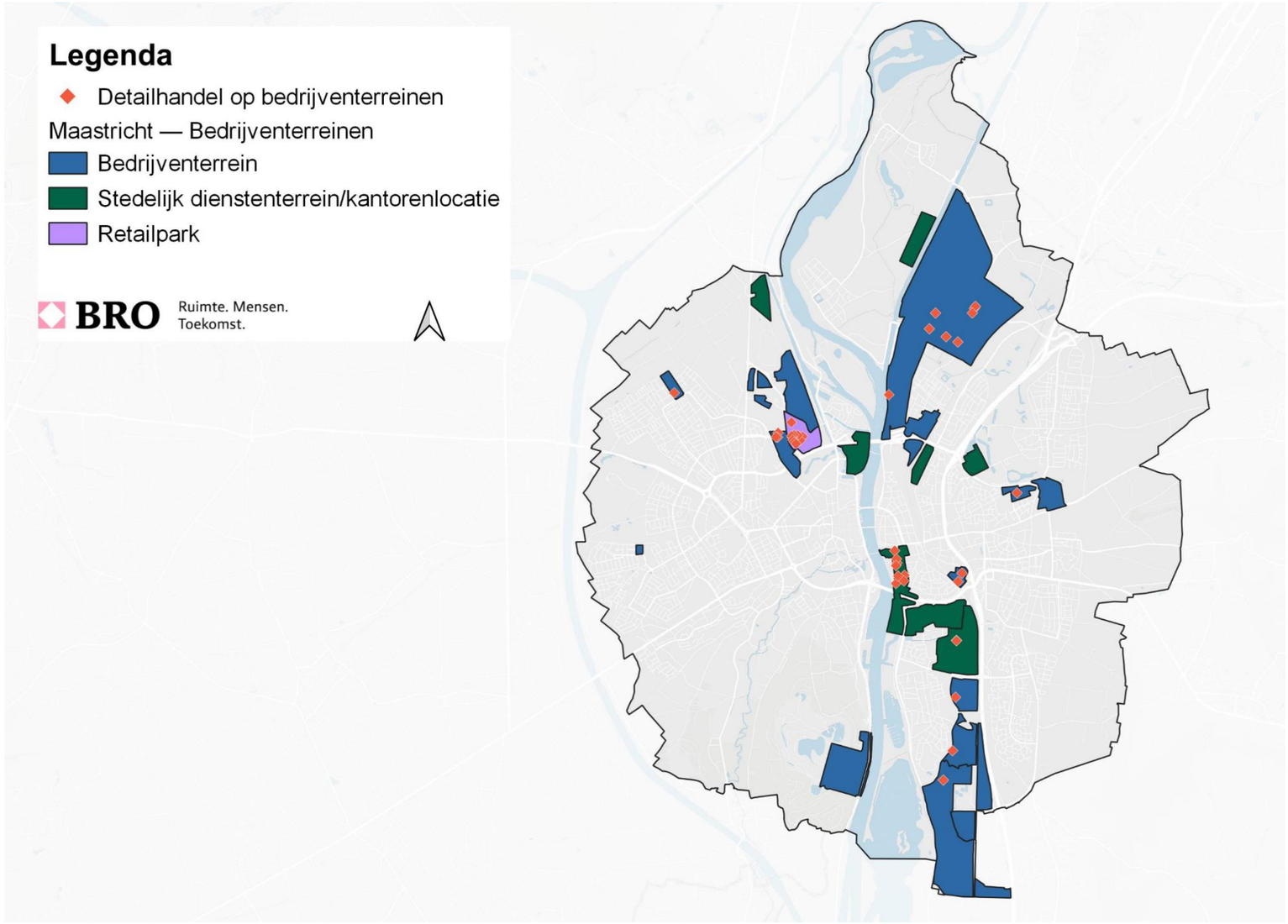
3.2 Maximale uitgangssituatie

De bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken kennen 142 voorzieningen (Locatus 2024). Hiervan vallen er 38 binnen de definitie van (perifere) detailhandel. Dit zijn de grootschalige woonwinkels, tuincentra en doe-het-zelf-winkels. Dit zijn winkels die beleidsmatig gebruik zouden kunnen maken van de 10% ondergeschikte horecaregeling als Maastricht die zou invoeren. Detailhandel met betrekking tot levensmiddelen is niet meegenomen, aangezien dit een zeer onrealistische situatie is. In dit onderzoek is (bij de berekening) ervan uitgegaan dat de beleidsmatige mogelijkheid maximaal wordt benut.

Om de effecten van een eventuele verruiming goed in beeld te brengen, wordt er eerst bekeken wat de huidige maximale uitgangssituatie is. Op dit moment is het mogelijk om op Retailpark Belvédère en op de locatie Intratuin ondergeschikte horeca te exploiteren met een maximum van 5% van het winkelvloeroppervlak tot een absoluut maximum van 500 m². Als alle winkels (11 winkels met een wvo van 26.250 m²) op deze bestemmingen binnen de huidige regels gebruik zouden maken van ondergeschikte horeca, komt dit neer op **1.310 m² ondergeschikte horeca. Dit is op het moment juridisch-planologisch al mogelijk.** Alleen Intratuin maakt nu gebruik van deze regeling.

Beleidsmatig is het Retailpark nog steeds dè locatie voor het vestigen van perifere detailhandel. Dit is op het moment tijdelijk stopgezet door stikstofproblematiek. In de toekomst is het echter reëel te veronderstellen dat het Retailpark (mits de stikstofproblematiek is opgelost) gaat groeien. Dit betekent ook een planologische groei van het horeca aanbod.

Op het moment dat de regeling verandert naar 10% ondergeschikte horeca ten opzichte van het winkelvloeroppervlak op alle terreinen (38 winkels met een gezamenlijk wvo van 46.590 m²) zou dit 4.660 m² aan ex-



Figuur 2: Detailhandel op bedrijventerreinen (Bron: gemeente Maastricht & Rebus Limburg)

tra ondergeschikte horeca betekenen (exclusief de levensmiddelendetailhandel). Dit betekent **planologisch een effect van 3.350 m² aan ondergeschikte horeca bij grootschalige detailhandel op bedrijventerreinen.** Uit tabel 1 (§ 3.1) blijkt dat er nu feitelijk 600 m² ondergeschikte horeca aanwezig is.

3.3 Realistische uitgangssituatie

Uiteraard is het niet aannemelijk dat alle winkels gebruik gaan maken van de mogelijkheid om ondergeschikte horeca te gaan exploiteren. Bij sommige winkels past het concept niet of is de ruimte te klein om de ondergeschikte horeca rendabel te maken.
Op basis van ons onderzoek blijkt dat áls (vergelijkbare) winkels ondergeschikte horeca aanbieden, zij dit pas doen bij/vanaf een omvang van ongeveer 2.000 m² wvo. Bij 10% zou dit (om en nabij) 200 m² zijn per winkel.
Als we dat vertalen naar de situatie in Maastricht en kijken naar 'alle terreinen', zijn er op dit moment 7 winkels met een oppervlakte van ongeveer 2.000 m² of groter (die niet onder levensmiddelendetailhandel vallen). Op het moment dat deze winkels allemaal de mogelijkheid van 10% zouden gebruiken zou er planologisch 3.365 m² aan ondergeschikte horeca worden toegevoegd. Beleidsmatig is er in Maastricht nu 986 m² mogelijk (alleen Retailpark Belvédère en locatie Intratuin, maximaal 5% met een maximum van 500 m²).

Op basis van interviews met de stakeholders, de aard van de bedrijfsvoering, trends en ontwikkeling en de expertise van BRO is ingeschat in welke mate het aannemelijk is dat er ondergeschikte horeca ontwikkeld wordt per winkel. In een aannemelijke situatie wordt er 2.688 m² aan ondergeschikte horeca mogelijk gemaakt. Als er in de huidige situatie wordt gekeken naar de winkels waarvan het aannemelijk is dat zij ondergeschikte horeca gaan exploiteren, komt dit neer op 986 m² aan ondergeschikte horeca (4 winkels met een gezamenlijk oppervlak van 19.720 m²). **In een theoretische maar aannemelijke situatie wordt er daarmee 1.700 m² aan ondergeschikte horeca toegevoegd** op bedrijventerreinen. Mocht het Retailpark in de toekomst groeien in oppervlak zal dit effect ook toenemen. De 'aannemelijkheid' wordt hieronder per winkel verder toegelicht.

Tabel 2: Situatieschets ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen Maastricht

Naam	Oppervlakte (Locatus)	Aannemelijkheid horeca	Oppervlakte horeca (maximaal 10%)
Praxis	7.928	Aannemelijk	793 m²
Intratuin	7.749[11]	Zeer aannemelijk	775 m²
Groter in Wonen Megroma	7.157	Aannemelijk	716 m²
Gamma (Retailpark Belvedere)	3.784	Niet aannemelijk	378 m²
Gamma (Oostermaasweg)	2.985	Niet aannemelijk	299 m²
Leen Bakker	2.184	Aannemelijk	218 m²
Kwantum	1.860	Aannemelijk	186 m²
Aannemelijke ondergeschikte horeca			**2.688 m²**

Praxis is een bouwmarkt waarbij het voornaamste doel het kopen van bouwmaterialen is. Een bezoek is over het algemeen kort van duur en de bezoekers van de Praxis weten vaak al wat ze nodig hebben voordat ze de winkel betreden (doelgericht). Toch heeft de Praxis de afgelopen jaren een meer divers assortiment gekregen. Er worden onder andere tuinmeubelen, planten, meubelen en dierenproducten aangeboden.
Deze transitie van Praxis is niet zonder reden. Naast bedrijfseconomische redenen zoekt de hedendaagse bezoeker niet alleen producten, maar wil ook geïnspireerd en geadviseerd worden. In het kader van deze trend is het volgens onderzoekers niet ondenkbaar dat bouwmarkten zoals Praxis hun winkel meer gaan invullen met stands en sfeerproducten, waardoor zij naast de 'klusser' ook de belevingsbezoekers gaan trekken. Ondergeschikte horeca zou hierbij goed passen. Enkele stakeholders bevestigen deze veronderstelling.
Ditzelfde geldt voor bijvoorbeeld Leen Bakker, Groter in Wonen Megroma en Kwantum. In de toekomst is het (o.a. op basis van trends en ontwikkelingen) reëel om te veronderstellen dat dit soort winkels zich meer gaan concentreren op sfeer en beleving, waarbij de producten kunnen worden bekeken in de fysieke winkel om vervolgens online te bestellen en thuis te laten bezorgen. Daar kan horeca bij passen. Wel moet worden opgemerkt dat de huidige Leen Bakker en Kwantum vestigingen in Maastricht wellicht aan de kleine kant zijn om ondergeschikte horeca rendabel te exploiteren.

Gamma is weer net anders dan Praxis. Gamma concentreert zich nog sterker op de bouwmaterialen dan Praxis. Het assortiment is minder divers en kent een sterk en eenduidig profiel. Hiermee is het niet aannemelijk dat winkels zoals Gamma gebruik zullen gaan maken van de mogelijkheden op het gebied van ondergeschikte horeca.

[11] Deze metrage is overgenomen uit de Locatus Retail Verkenner en betreft het winkelvloeroppervlak. Onder het winkelvloeroppervlak wordt verstaan alles wat voor een klant bereikbaar is en wat overdekt is. Buitenopslag wordt dus niet gerekend tot het winkelvloeroppervlak.

Intratuin is al online actief en de fysieke winkel richt zich sterk op sfeer en beleving. Hiermee is het zeer reëel om te veronderstellen dat zij (meer) gebruik zullen gaan maken van de mogelijkheden tot het uitbreiden van de ondergeschikte horeca. Intratuin Maastricht heeft dit ook al publiekelijk kenbaar gemaakt.

Nb. Bij concentratie van winkels, zoals bijvoorbeeld bij Retailpark Belvédère, verwachten wij niet dat elke afzonderlijke winkel hier gebruik van zal gaan maken, zeker niet als er een zelfstandig horecabedrijf zich vestigt of reeds gevestigd is.



4 Kwalitatieve analyse: verwachting effecten

4.1 Inleiding

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

‘*Wat is de consequentie en het effect van het toestaan van 10% horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken in Maastricht?*

Het toestaan van 10% horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken is naar onze mening niet concreet gedefinieerd. Als de 10% betrekking heeft op de omvang van het totale terrein, en dus niet als ondergeschikt onderdeel binnen een functie en/of binnen de functie detailhandel, kunnen wij (bij voorbaat) concluderen dat er negatieve effecten zullen optreden op de bestaande horeca in Maastricht. De terreinen zijn dermate groot dat er enorm veel mogelijkheden (lees m²) worden gecreëerd voor horeca, dat dit tot concurrentie met de bestaande horeca in Maastricht leidt. Dit zou tot een enorm (over-)aanbod (kunnen) leiden. Reguliere horeca hoort (in Maastricht) niet op bovengenoemde terreinen. Waarom niet? Dat beschrijven wij in deze paragraaf.

Voor het onderzoek zijn wij uitgegaan van de effecten bij het verruimen van ondergeschikte horeca bij detailhandel van 5% van het winkelvloeroppervlak (op Retailpark Belvedère nu al mogelijk). Vervolgens, in verband met mogelijke precedentwerking én op basis van de vraag in de motie, de effecten indien er een verruiming tot 10% van het winkelvloeroppervlak op de bovengenoemde terreinen plaats zou vinden.

In § 1.3 (afbakening) gaven wij ook al aan dat wij vermoeden dat dit ook de strekking van de motie is.

Waarom is het onwenselijk om beleidsmatig 10% horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken mogelijk te maken? Vanuit een goede ruimtelijke ordening is in bestemmingsplannen (vanaf 1-1-2024 in het omgevingsplan) vastgelegd wat (in dit geval horeca), waar wel en waar niet wenselijk/mogelijk is qua ruimtelijke ontwikkeling met de nodige ‘spelregels’. Daar is een zorgvuldig traject aan voorafgegaan en afgestemd met het horecabeleid en andere beleidskaders.

Bedrijventerreinen en industriegebieden zijn primair gericht op bedrijven die aan de rand van de stad liggen, aan uitvalswegen/snelwegen, spoorwegen en of waterwegen. Dat heeft een reden/functie. Het betreft vaak grotere percelen met grotere gebouwen, hallen voor maakindustrie (met milieu- en gevaren/risico-effecten) en binnen- /buitenopslag. Voor de andere terreinen (stedelijke werklocaties en kantorenparken) is ook een specifiek profiel en doelstelling beoogd.
Bovendien hebben de huidige bedrijven/grond- en pandeigenaren op basis van het beleid/profiel van de betreffende terreinen zich hier bewust gevestigd, geïnvesteerd, locaties aangekocht en of ontwikkeld. Het is daarbij belangrijk als overheid continuïteit en vertrouwen te behouden bij inwoners/zakelijke partijen. Coherent en systematisch beleid is dan ook essentieel.

Door beleidsmatig 10% horeca toe te staan, verkleurt de functie van de werklocaties, die juist primair bedoeld zijn om de behoefte aan werklocaties in te vullen.
De verkleuring die zal ontstaan, ten gevolge van het beleidsmatig toestaan van 10% horeca, zal om meerdere redenen slecht combineren met een consumentenbranche als horeca (of detailhandel). Horeca is bij uitstek een toeristisch-recreatieve functie. Dat sluit niet aan bij deze ‘werk-’omgeving. Ook de bundeling van verschillende verkeersstromen (consumentenverkeer versus werk-/ transportverkeer) is niet wenselijk en hier is de infrastructuur ook niet op ingericht. Horeca past vooral in een binnenstad in combinatie met cultuur, leisure, winkels en specifieke andere centrumvoorzieningen en bij ontmoetingsplekken in de wijk, die tezamen met bewoners een (binnen)stad maken. De noodzaak van concentratie om binnensteden aantrekkelijk en levendig te houden, is overal in den lande (en buitenland) aan de orde van de dag.
Tijdens interviews werd door veel stakeholders de vraag gesteld: “waarom zou je horeca gaan toestaan op genoemde ‘werkgebieden’?” en reageerden met “dit moet je niet willen” en “staat haaks op alle initiatieven om een sterke binnenstad te behouden”.
Daar kunnen we dus kort over zijn: dat moet je niet doen.

4.2 Effecten op bestaande horeca Maastricht

4.2.1 Effecten horeca binnenstad

Maastricht staat bekend om haar kwalitatieve goede horeca en dit dient behouden te blijven. Bezoekers, zowel inwoners als toeristen, komen naar de binnenstad voor de combinatie horeca, detailhandel, sfeer en beleving. De horeca levert hier een belangrijke bijdrage aan. Mocht het horeca aanbod, de diversiteit of de kwaliteit verminderen in de binnenstad, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de detailhandel, sfeer en beleving van de binnenstad. Horeca dient daarmee geconcentreerd en beschermd te worden in de binnenstad, in winkelcentrum Brusselse Poort, winkelcentrum Heer en ander buurt- en wijkcentra. Dat is ook het vigerende beleid van de gemeente Maastricht.
Om te beoordelen of ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken effect heeft op de binnenstad, zal er eerst gekeken moeten worden naar het bezoekmotief van deze gebieden. Men bezoekt de binnenstad van Maastricht veelal met een recreatief doel, mensen bezoeken deze binnenstad om te winkelen, recreëren en de horeca te bezoeken. Vaak weet men van

tevoren ook niet óf en wat men gaat aanschaffen in de binnenstad. Over het algemeen besteedt men enkele uren[12] in de binnenstad.
In tegenstelling tot de binnenstad bezoekt men de detailhandel, gevestigd op de bovengenoemde terreinen, zeer doelgericht. Men gaat speciaal naar deze locaties toe om specifieke producten te kopen en om zich te laten inspireren in een specifieke branche. Normaliter besteden zij minder tijd aan een bezoek aan de detailhandel op deze terreinen, al varieert dit per bedrijf en gebied. Bij een bouwmarkt verblijft men vaak slechts enkele minuten, bij een meubelzaak langer.

Belangrijk om te vermelden is dat deze twee bezoekmotieven (doelgericht en recreatief) zeer beperkt voorkomen op dezelfde dag. Dat blijkt uit meerdere (Koopstromen-)onderzoeken en sluit aan bij de opinie van de meeste stakeholders die geïnterviewd zijn. Zo ook in Maastricht: men maakt een specifieke keuze om naar het tuincentrum of de woonboulevard te gaan om vervolgens weer huiswaarts te keren. Men bezoekt vrijwel nooit ook nog de binnenstad van Maastricht en vice versa op dezelfde dag.

De keuze om naar woonboulevard/retailpark of naar het tuincentrum te gaan vanwege de horeca, ten opzichte van horeca in de binnenstad, is in het algemeen beperkt. De ondergeschikte horeca (gericht op consument) op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken heeft hiermee met name effect op de totale verblijfsduur ‘in de winkel’, het aantrekkelijker maken van het totaalaanbod/de winkel en verhogen van bestedingen van de bezoekers en slechts in geringe mate op het aantal bezoekers. BRO verwacht dat verreweg de meeste bezoekers met een recreatief bezoekdoel overwegend voor de binnenstad zullen kiezen in plaats van horeca op een meubelboulevard of in een tuincentrum. Bij bijzondere evenementen in/rond deze grootschalige detailhandelszaken, zoals een kerstshow, heeft dit wél een verhoogd bezoekersresultaat.

Hierbij moet (nogmaals) de nuance worden gelegd dat het hier gaat om ondergeschikte horeca zoals beschreven wordt in § 1.4. Op het moment dat de ondergeschikte horeca deze (beperkte) ondergeschikte functie overstijgt en/of er sprake is van zelfstandige horeca die zelf een aantrekkingskracht heeft op bezoekers ligt dit anders. Denk aan grootschalige restaurants (bijvoorbeeld wokpaleizen wereldkeukens of formule bedrijven zoals Happy Italy bij Roda Boulevard, Kerkrade) maar ook specialiteitenrestaurants: een treffend voorbeeld is het populaire restaurant Rauw, aan de Kaliumweg in Amersfoort. Hier komen bezoekers die ook voor de binnenstad hadden kunnen kiezen.

Ondergeschikte horeca kan ook een eigen aantrekkingskracht hebben in geval het horeca gedeelte ten opzichte van de winkel te groot wordt, er alcohol wordt geschonken, latere/ruimere openingstijden gehanteerd (mogen) worden of als er gerechten worden geserveerd van een dermate kwaliteit die eerder in een restaurant thuishoren (zoals bij Rauw). In deze situatie(-s) is het niet ondenkbaar dat de binnenstad negatieve (omzet-)effecten gaat ervaren. Denk bijvoorbeeld aan het restaurant van IKEA dat inpandig is, ondergeschikt is binnen de hoofdactiviteit, maar gezien de aard en omgang van het totaal toch eigen bezoekers aantrekt (die niet komen winkelen) (zie § 4.2.3: Ikea, een geval apart).

Speelt parkeren een rol?
Een vaker genoemd mogelijk effect is de beschikbaarheid van parkeerplaatsen en het aspect van gratis versus betaald parkeren.
In de wijken, maar ook op de parkeerterreinen van winkels/leisure op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken met ondergeschikte horeca is veelal meer parkeerruimte en is parkeren meestal gratis. Soms, maar in toenemende mate, zie je een minimale besteding om gratis (een uur) te mogen parkeren of is er een maximale parkeerduur (bij supermarkten). In binnensteden is vrijwel overal sprake van betaald parkeren. Zo ook in Maastricht. Parkeertarieven stijgen nagenoeg in elke binnenstad. Diverse geïnterviewde stakeholders geven aan dat met name senioren klagen over (te hoge) parkeertarieven in centra. Gemeenten en ondernemers stimuleren, om meerdere redenen, bezoekers om met de fiets, te voet of openbaar vervoer naar de binnenstad te komen.
Gemaakte opmerkingen als “Parkeerkosten zijn niet geliefd “(en men probeert dit ook te omzeilen) en op drukke dagen is de parkeerruimte te krap, vallen buiten de onderzoeksvraag.

4.2.2 Effecten horeca wijken

In de wijken van Maastricht is ook horeca aanwezig, deze horeca is primair gericht op de inwoners van de wijk. De horeca heeft een sociale functie waarin mensen elkaar laagdrempelig kunnen ontmoeten. Ook zorgt deze horeca voor levendigheid en sfeer op straat. Ook inwoners met een lager inkomen kunnen hier vaak voor een iets gunstiger bedrag terecht, dan in de binnenstad. Ook is in (meerdere) drukke steden een toenemende behoefte waarneembaar aan lokale horeca waar de inwoners elkaar treffen, het ‘onder ons gevoel’. De gemeente Maastricht hecht veel waarde aan dit type horeca en maakt buurthoreca in ontmoetingsplekken in de woonwijken mogelijk.

Zoals eerder is vermeld, is deze horeca primair bedoeld voor de inwoners van de wijk zelf. Ook kennen de locaties van deze horecagelegen-

[12] Bron: diverse KSO onderzoeken

heden weinig toevloeiing van buiten de wijk, waardoor zij ook sterk afhankelijk zijn van de inwoners van de wijk. Op het moment dat er inkomensstromen wegvallen door toename van concurrentie is het reëel om te veronderstellen dat de horecagelegenheden in de wijken het lastig gaan krijgen. Het toestaan van ondergeschikte horeca op de eerdergenoemde terreinen kan ervoor zorgen dat inwoners van de wijken ervoor kiezen om bij de dichtstbijzijnde horecagelegenheid op een bedrijventerrein te gaan lunchen of koffie gaan drinken, mits de sfeer en beleving van deze gelegenheid van goede kwaliteit is.

De zelfstandige horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken kent uiteraard een ondersteunend karakter en vindt aansluiting bij de openingstijden van de winkels en schenken veelal geen alcohol. Restaurants en bars kennen hierdoor een ander bezoekmotief en assortiment, men gaat hier minder snel naar toe voor een kop koffie of een broodje. Lunchrooms, koffiezaken en vergelijkbare aanbieders kennen een vergelijkbaar assortiment als de ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken. Hiermee wordt in zekere zin oneerlijke concurrentie gevormd. Zeker als de ondergeschikte horeca lager in verkoopprijs gaat zitten dan de horeca in de wijken. Dit kan inwoners (met name in de wijken met een lager inkomen) verleiden om naar de bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken te komen. Op basis van CBS-gegevens is te zien dat de buurten ten noorden van het Centrum onder het landelijke inkomen zitten. Dit zijn buurten waarbij de inwoners eerder kunnen kiezen (bij het beleidsmatig toestaan van 10% horeca) voor bezoek aan de ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken, ten opzichte van de horeca in de wijken of centrum, dat veelal duurder is.
In Maastricht wonen wellicht mensen die minder te besteden hebben dan het gemiddelde in Nederland. Er kan worden gesteld dat sommige van deze mensen een hogere behoefte hebben aan ‘winkel vermaak’[13]. Een tuincentrum, meubelwinkel of een bouwmarkt met hoge sfeer en belevingswaarde kan een versterkende factor vormen om naar deze terreinen af te reizen en hier iets te gaan nuttigen.

Over het algemeen concludeert BRO dat er effecten kunnen optreden op (de kleinschalige) horecagelegenheden in (met name) de wijken van Maastricht. Dit negatieve effect wordt naar verwachting vooral gevoeld door lunchrooms, koffiezaakjes en horecagelegenheden met een vergelijkbaar assortiment (koffie en broodjes). Deze horecagelegenheden hebben het over het algemeen lastiger door een gebrek aan toevloeiing van buiten de wijk. Mochten de bestaande inwoners kiezen voor horeca op bedrijventerreinen, industriegebieden, stedelijke werklocaties en kantorenparken dan zou dit tot negatieve gevolgen kunnen leiden en tot eventuele leegstand, minder ontmoetingsmogelijkheden in de wijken en dientengevolge sociaal maatschappelijke effecten.

4.2.3 Precedentwerking en cumulerende effecten

Eén enkele vestiging met ondergeschikte horeca zal niet leiden tot merkbare effecten, maar dit kan mogelijk wel precedentwerking hebben. Bij precedentwerking ontstaat er een gebeurtenis waarop men zich kan beroepen als een nieuw dergelijk geval zich voordoet om er hetzelfde gevolg aan te geven. Met andere woorden; gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. De basis van deze gedachte ligt in het gelijkheidsbeginsel. Ook op basis van de Dienstenrichtlijn moet voldaan worden aan de zogenaamde ‘hypocrisietest’. Dit is het coherent en systematisch toepassen van het doel van het beleid of de regeling.

In geval van precedentwerking zijn er in potentie veel meer vergelijkbare situaties. Indien deze allemaal vergund worden, zal dit wel leiden tot merkbare en zelfs al effecten. In Hoofdstuk 3 is een berekening gemaakt om hoeveel vierkante meter extra ruimte voor horeca beschikbaar zou komen bij het beleidsmatig toestaan van 10% horeca op werklocaties, ook als deze ondergeschikt is. Dat zijn enorme aantallen. Door het toestaan van een dermate omvangrijk aantal meters ontstaat niet alleen overaanbod (met alle gevolgen /effecten van dien) maar ook een enorme versnippering.

4.2.4 Ongebreidelde groei van activiteiten/producten?

Enkele stakeholders geven aan dat met name tuincentra met hun assortiment wel erg ver van hun corebusiness afdrijven. Men begrijpt nog wel tuinmeubilair of barbecues, maar serviezen of carnavalskleding gaat hen te ver. Zij vragen om duidelijke brancheringsgrenzen.

De ‘creativiteit’ van sommige ondernemers maakt ook dat de horeca aanleiding is om buitenactiviteiten aan te gaan bieden mèt horeca die buiten hun branche gaat. Zo zien we (bijvoorbeeld) dat Intratuin Maastricht, een tuincentrum bij uitstek, ook activiteiten aanbiedt als:

- kinderfeestjes;
- workshops voor kinderen;

[13] Whooze - Whizeguide

- mamacafé Maastricht; elke 3e woensdag, thema's als borstvoeding;
- high tea en brunches: aangeboden via website Intratuin;
- Sinterklaas op bezoek bij Intratuin;
- onderwaterwereld kids-themaweken (website Intratuin);
- kerstdiner /-viering met RestoVan Harte[14];
- kerstmarkt (website: 'opa en oma met de kleinkinderen').

Daar mee kan in een aantal gevallen niet meer gesproken worden van ondersteunende horeca, maar van reguliere horeca-activiteiten.
De Volkskrant schrijft (dan ook) in een artikel over Intratuin op 23 december 2023: "Niet naar Duitsland maar naar Duiven[15] – de kerstshow trekt bekijks, heel veel bekijks".

Naarmate ondergeschikte horeca op de betreffende terreinen groter wordt, is de verwachting c.q. blijkt reeds veel van die bedrijven zich steeds meer als solitaire horeca (zal) gaan gedragen/functioneren.
Daarmee wordt deze horeca wél een concurrentie van de horeca in de binnenstad, in de wijken en van gemeenschapshuizen. Bovendien rijst de vraag, met name bij ondernemers (van reguliere horecabedrijven), of het 'eerlijke concurrentie' is.
De randvoorwaarden waaronder het exploiteren van horeca op de betreffende terreinen gerealiseerd kan worden zijn veelal gunstiger dan in andere delen van de stad, terwijl daar meer horeca en daardoor meer ontmoeting juist wel gewenst is.

IKEA, een 'geval' apart

In veel interviews werd de horecavoorziening van IKEA aangehaald. De ondergeschikte horeca van IKEA is toch iets anders dan de reguliere ondergeschikte horeca naar onze mening.
Naarmate de winkel jaren geleden alsmaar groter werd, realiseerde IKEA zich dat het voor veel bezoekers te groot werd zonder 'pauze'.
Elke IKEA-vestiging beschikt sindsdien ook over een ruime, ondergeschikte, horecafaciliteit. Echter bij IKEA is de horeca een duidelijk verlengstuk van de filosofie/concept van het Zweedse woonwarenhuis.
Zowel qua aanbod (Zweeds/Scandinavisch) georiënteerde producten, die veelal (gekoeld) ook te koop zijn voor thuisconsumptie. Maar ook de inrichting; je zit vaak op stoelen die er te koop zijn, de lampen die er hangen, etc. De prijsstelling is laag ten opzichte van andere horeca en door 'IKEA Family' voordelen als gratis bijvullen van drankjes en kortingen wordt het community gevoel versterkt.
Ondanks deze prijstelling werd door Misset Horeca IKEA in de Misset Horeca Top 100 van grootste bedrijven ingeschat op no. 29 met € 78,1 miljoen jaaromzet (2018, 13 vestigingen) in Nederland. IKEA deelt zelf geen cijfers per land maar gaf zelf aan dat zij in 2017 €1,8 miljard wereldwijd omzetten en 650 miljoen restaurantgasten ontvingen. 30% van de IKEA bezoekers deed dat enkel om te gaan eten[16]. Helaas zijn er geen recentere cijfers beschikbaar, echter gezien de groei van IKEA mag verondersteld worden dat dit zeker verder gegroeid is.

4.3 Effecten op detailhandel binnenstad Maastricht

Detailhandelsbedrijven met een grootschalig oppervlak, die hoofdzakelijk volumineuze goederen verkopen, passen in de regel niet in binnensteden. De benodigde vloeroppervlakten zijn veelal niet beschikbaar.
Maar ook bedrijfseconomisch en qua logistiek en mobiliteit is het niet realistisch deze daar te vestigen.
Deze bedrijven zullen dus vooral gevestigd blijven buiten de binnenstad, (al dan niet met ondergeschikte horeca).
Indien dit plaatsvindt in het Retailpark, dan past het binnen het huidige detailhandelsbeleid van Maastricht.

Bij vergroten van ondergeschikte horecamogelijkheden bij detailhandelsbedrijven op bedrijventerreinen, verwachten wij geringe effecten op de detailhandel in de binnenstad en verwijzen wij naar § 4.2.1.

Het bezoekmotief voor deze grootschalige detailhandelsbedrijven is vanwege aard en aanbod wezenlijk anders dan de detailhandel in de binnenstad. Het al dan niet hebben van ondergeschikte horeca bij deze grootschalige detailhandelsbedrijven zal nauwelijks tot geen invloed hebben op (het bezoek aan) de binnenstadsdetailhandel, verwachten vrijwel alle geïnterviewde stakeholders en BRO-experts.

4.4 Effecten op de bedrijventerreinen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk beschreven: Bedrijventerreinen en industriegebieden zijn primair gericht op bedrijven die aan de rand van de stad liggen, aan uitvalswegen/snelwegen, spoorwegen en of waterwegen. Dat heeft een reden/functie. Het betreft vaak grotere percelen

[14] Kom naar de magische kerst-Resto's in Intratuin | Resto VanHarte
[15] Vestiging Duiven is de grootse Intratuin van Nederland

[16] Uitspraak van Michael La Cour. Algemeen directeur van Ikea's Fooddivisie in een interview met Fast Company.

met grotere gebouwen, hallen voor maakindustrie (met milieu- en gevaren/risico-effecten) en binnen/buiten opslag.

De profilering maar ook infrastructuur is minder gericht op, en dus minder geschikt voor, particulieren/consumentenbezoek. Geen/weinig fietspaden of trottoir, ruime straten waar vrachtwagens goed mee overweg kunnen. Het is vanuit verkeersoogpunt (ook doorstroming) en veiligheid onwenselijk als daar een toename is van particulier bezoek/verkeer op zoek naar winkels, al dan niet met (ondergeschikte) horeca. Ook de beschikbaarheid van voldoende parkeerplaatsen kan een issue zijn.
Het tast tevens de profilering aan van deze bedrijventerreinen.

De beschikbare ruimte op bedrijventerreinen (ook in Maastricht) is schaars[17]. De vraag is of het wenselijk is ruimte (percelen) door 'branchevreemde' nieuwkomers in te vullen met detailhandel/horeca waarvoor deze terreinen primair niet bedoeld zijn. "Wees zuinig op je grond". Alles bij elkaar is het een ongunstige ontwikkeling als horeca hier toeneemt. Het is dus niet de bedoeling dat er nieuwe bezoekers getrokken worden met horeca, als antwoord op de 4e sub vraag bij de hoofdvraag van dit onderzoek.

Wat wel zou passen?
Een beperkte horecavoorziening op een bedrijventerrein, industriegebied, stedelijke werklocatie en kantorenpark gericht op de werknemers van aldaar gevestigde de bedrijven, hun bezoekers en/of (vrachtwagen-) chauffeurs, kan passend zijn. Dat kan een snackbar, broodjeszaak, een lunchrestaurant of brasserie zijn. Ook een vergader-/werklocatie kan passend zijn, of een combinatie van deze functies. Op kleine bedrijventerreinen/industriegebieden is dat vaak niet rendabel en zie je dat op 'standplaatsen' tijdens pauzes een snackwagen of foodtruck de vraag faciliteert. Voor stedelijke werklocaties en kantorenparken kan dat iets anders liggen.

Openingstijden van bovengenoemde horeca moeten primair op de dag zijn gericht, en mag best in de avond doorlopen, maar wel nog steeds gericht op dezelfde doelgroep. Steeds meer bedrijven werken immers buiten de reguliere maandag-vrijdag tussen 7-17 uur, ook afhankelijk van het profiel en aard van de bedrijvigheid van de locatie.

Twee andere vormen die wij mogelijk geschikt achten op bedrijventerreinen (niet op industrieterreinen of kantorenlocaties) zijn 'dark-kitchens' en bezorghoreca. Dark-kitchens (of ghost-kitchens) zijn productiebedrijven die zich toeleggen op bereiding van (half-)fabricaten voor hun horecabedrijf elders in de stad of andere restaurants beleveren. Bezorgbedrijven zijn bedrijven die vanuit deze locaties consumenten beleveren met bezorgfietsen, -scooters en -auto's. Het is niet wenselijk dit de combineren met afhalen om eerdergenoemde redenen van consumentenbezoek dat daar niet past[18].

Zoals in hoofdstuk 3 is opgenomen, staat in de 'Visie op de Maastrichtse bedrijventerreinen' dat alleen kleinschalige horeca mogelijk is. In deze visie zijn richtlijnen opgenomen over horeca.

4.5 Toets aan de Dienstenrichtlijn

Maastricht staat bekend om haar kwalitatieve goede horeca en dit draagt bij aan de totale sfeer en beleving. Aangezien hierdoor veel bezoekers naar Maastricht komen, dient dit behouden te blijven. Het huidige horecabeleid alsook eerder beleid is er dan ook op gericht om de horeca te concentreren in de binnenstad, in winkelcentrum Brusselse Poort, winkelcentrum Heer en ander buurt- en wijkcentra.

De gemeente Maastricht streeft naar coherent en systematisch beleid, maar wil geen onnodige of onevenredige beperkingen opleggen. Daarom is in dit document getoetst of de beperkingen op werklocaties versoepeld kunnen worden. De conclusie is dat dit zeer beperkt mogelijk is. In deze paragraaf toetsen we deze conclusie aan de criteria van de Dienstenrichtlijn:

1. non-discriminatoir;
2. noodzakelijk;
3. evenredig.

Ad 1. Non-discriminatoir
De regeling met bijbehorende beperkingen geldt voor iedereen, er wordt geen onderscheid gemaakt in nationaliteit of op andere wijze gediscrimineerd.

Ad 2. Noodzakelijk
De noodzaak van het beschermen van binnensteden, winkelcentra en buurt- en wijkwinkelcentra is in generieke zin aangetoond in het onderzoek dat gedaan is in het kader van de uitspraak inzake Appingedam (ABRS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569). Voor specifiek de situatie in Maastricht is in het onderhavige document aangetoond dat een uitbreiding van de planologische mogelijkheden voor horeca op bedrijven- en industrieterreinen, stedelijke werklocaties en kantorenparken tot nadelige effecten op de binnenstad en voornoemde centra kunnen leiden. Bovendien leidt dit tot een beperktere beschikbaarheid van werklocaties en is de infrastructuur ter plaatse niet geschikt voor consumentenverkeersstromen. De beperking is derhalve gerechtvaardigd vanuit dwingende redenen van algemeen belang (in dit geval een goede ruimtelijke ordening) en daarmee noodzakelijk.

[17] Economische Visie 2040 (vastgesteld in 2020) Maastricht geeft aan dat er richting 2030 verwachte schaarste bedrijfslocaties is en dat dit vraagt om scherpe keuzes
[18] Houdt tevens rekening met het gestelde in Facetbestemmingsplan Flitsbezorging, Gemeente Maastricht, (vastgesteld 2023-09-26)

Ad 3. Evenredig

Om de vraag te beantwoorden of een beperking evenredig is, moeten twee deelvragen beantwoord worden:

a. Is de beperking geschikt om het beoogde doel te bereiken? (Wordt de beperking coherent en systematisch toegepast en wordt met de beperking het beoogde doel effectief bereikt?)
b. Gaat de beperking niet verder dan nodig is? (Is de beperking proportioneel en zijn er geen andere, minder vergaande maatregelen mogelijk om hetzelfde effect te bereiken?)

In dit document is uitgebreid onderzocht of er mogelijkheden zijn om de beperkingen te versoepelen (gaan deze niet te ver?), maar is er geconstateerd dat dit slechts zeer beperkt mogelijk is zonder nadelige effecten op de centra. Kortheidshalve wordt naar de eerdere onderbouwing verwezen. Het beleid is er zoals gezegd al jaren op gericht om de binnenstad en winkel-, buurt- en wijkcentra te beschermen. Dit beleid is coherent en systematisch gevolgd, ook in bestemmingsplannen. In paragrafen 4.2 tot en met 4.4 is aangetoond dat dit beleid effectief is.



Bijlage 1 - Marktruimte berekening



1 Indicatie toekomstige markt-ruimte berekening horeca

- Onderstaande tabel is een indicatieve vraag- of bestedingsraming voor de Maastrichtse horecasector. Het is een doorkijk naar 2030 en 2040 waarin we met een bandbreedte de toename of afname van het inwonertal doorrekenen.
- Uiteraard staat omzet niet gelijk aan de besteding per hoofd, maar het geeft wel een (goede) indicatie van de groei over een langere periode. Relevant hierin is dat horeca conjunctuurgevoelig is. In tijden van recessie geven consumenten naar verhouding minder uit aan horeca. Toch zagen we ook tijdens de vorige recessie (2008-2012) en (vanzelfsprekend) tijdens de coronaperiode dat de bestedingen eerst inzakten om vervolgens snel te stijgen. Daarbij: recessies zijn tijdelijk. Daarom rekenen we richting 2030 en 2040 met de volgende bandbreedte voor de gemiddelde horecabesteding: +10% (2030), en +20% (2040), waarbij wij de verwachte bevolkingsontwikkeling in Maastricht vermenigvuldigen met de gemiddelde besteding per inwoner. We gaan uit van de besteding in het jaar 2023. De horecauitgaven nemen al jaren toe, dit komt o.a. ook door de prijsinflatie. Hierdoor stijgt het bestedingscijfer per hoofd ook.
- Voor het inwonertal is er gebruik gemaakt van de prognoses van ABF (Scenario laag) en het Etil (Scenario Hoog). De prognoses van het ABF zijn wat terughoudender ingestoken en rekenen met een afname van het inwonertal van ongeveer 10% tot 2040. De prognoses van Etil voorspellen wél een groei van het inwonertal in Maastricht, ongeveer 5% tot 2040. De waarheid zal ergens in het middel liggen, daarom is er gerekend met twee verschillende scenario's.[19]
- De marktvraagberekening is gebaseerd op bestedingspotentieel (inwoners maal besteding). Vanzelfsprekend zal een deel van de consumentenbestedingen buiten Maastricht plaatsvinden, anderzijds vloeit er omzet van toeristen uit de regio naar Maastricht toe. De genoemde percentages (binding en toevloeiing) zijn afkomstig uit het Koopstromenonderzoek Limburg (KSOL 2019).
- Maastricht heeft een bovengemiddelde toeristische aantrekkingskracht. Niet alleen uit de directe regio (die is opgenomen in KSO) maar ook van verder uit Nederland en (ver) daarbuiten. De aangrenzende Belgische (en in mindere mate Duitse) regio is ook sterk georiënteerd op Maastricht. Er is geen extra regionale toevloeiing opgenomen, ondanks dat dat redelijkerwijs wel zou kunnen. Met andere woorden, daar kan extra marktruimte aan toegekend worden, die nog niet is inbegrepen in de berekening.

Conclusies

- Tabel 3 laat zien dat er (op basis van de bevolkingsprognoses, rekening houdend met binding en toevloeiing) er tot 2030 een lichte groei is te voorzien van de bestedingen in de Maastrichtse horeca. Deze groei is voornamelijk te wijten aan de stijging van de bestedingscijfers in de horeca en niet zo zeer aan de ontwikkeling van de bevolking. Deze groei ontstaat geleidelijk.
- (Horeca-)ondernemers en makelaars/vastgoed geven aan dat het gevoerde beleid goed is, Maastricht 'draait' goed.

Tabel 3: Indicatieve vraagraming horeca gemeente Maastricht

	2023	2030		2040	
	Huidige situatie	Scenario laag	Scenario hoog	Scenario hoog	Scenario hoog
Aantal inwoners gemeente Maastricht	122.734	119.840	126.561	110.420	128.698
Besteding horeca per jaar per inwoner (landelijk cijfer 2023 CBS in €)	1.359	1.495	1.495	1.631	1.631
Omzet op basis van bestedingen en inwoneraantal (in mln. €)	166,8	179,1	189,2	180,1	209,9
Binding horeca gemeente Maastricht (%)	82%	82%	82%	82%	82%
Binding horeca gemeente Maastricht (in mln. €)	136,8	146,9	155,2	147,7	172,1
Toevloeiing horeca gemeente Maastricht (%)	31%	31%	31%	31%	31%
Toevloeiing horeca gemeente Maastricht (in mln. €)	61,4	66,0	69,7	66,3	77,3
Totaal theoretische omzet op basis van bestedingen (in € mln. P. jr.)	**198,2**	**212,9**	**224,9**	**214,0**	**249,4**

[19] Omgevingsvisie Maastricht gaat uit van groei.

- De horecasector is goed in evenwicht in Maastricht. De berekening laat zien dat er groei is te voorzien van de bestedingen in de Maastrichtse horeca, dit is meer te wijten aan de stijging van het bestedingscijfer (inflatie) dan aan de ontwikkelingen van het inwonertal.
- Volgens de prognoses gebruikt in scenario ‘hoog’ zal het aantal inwoners gaan toenemen in de gemeente Maastricht, dit heeft een positief effect op de bestedingen in de horeca in Maastricht. Dit biedt nog beperkt ruimte voor meer horecazaken in Maastricht, op de beleidsmatig aangewezen locaties/gebieden (focus op binnenstad en beperkt in de wijken). Echter is de geprognosticeerde bevolkingstoename te klein van aard om een substantiële groei van het aantal horecabedrijven te kunnen faciliteren.
- De gemeente Maastricht is (beleidsmatig) terughoudend met uitbreidingen, daarentegen vragen specifieke concepten en een deel van de bestaande horeca in Maastricht (op termijn) om vergroting. Horeca moet meegaan met de tijd en dit kost ruimte, denk hierbij aan verduurzaming van het bedrijf, afvalscheiding en meer beleving en sfeer in de horeca. Deze ontwikkelingen kosten vierkante meters. Door de groei van het inwonertal is het verantwoord om met name (de kleinschalige) bedrijven desgevraagd de soms noodzakelijke, maar beperkte groei toe te staan om hun huidige kwaliteit en levensvatbaarheid te kunnen behouden. Het is belangrijk om hier in het nieuwe beleid aandacht aan te geven en hier (onder voorwaarden) op in te spelen.
- Belangrijke voorwaarde voor een groei van het aanbod is minimaal gelijkblijvende aantrekkelijkheid en diversiteit in het horeca aanbod. Naar mate dit verbetert, zullen ook de binding en toevloeiing stijgen, dus meer bestedingen, dus meer marktruimte. Maastricht staat bekend om een uitmuntende gastronomische kwaliteit. [20]
- De marktruimte is lastig te vertalen naar een aantal horecazaken, daar het gemiddelde per bedrijf een zeer onzuivere indicatie zou geven. Immers, het ene horecabedrijf zet een veelvoud om van het andere. Afhankelijk van oppervlak, gemiddelde besteding, formule, de ligging et cetera. Bovendien is de trend van schaalvergroting ook in de horeca (van Maastricht) te verwachten. Dit kan betekenen dat er mogelijk minder bedrijven toetreden tot de markt, maar wel met meer horeca-verkoopoppervlakte.

[20] Atlas voor de leefomgeving (2022), Culinaire kwaliteit

Bijlage 2 - Benchmark



2 Benchmark

Ondergeschikte horeca op bedrijventerreinen

Er is gekeken naar ondergeschikte horeca op bedrijventerrein. Voor de bedrijventerreinen is het nationale IBIS-bestand aangehouden. Het gaat hierbij vaak om horeca ondergeschikt aan detailhandel. Er is voor de benchmarksteden onderzocht welke detailhandel zit op bedrijventerreinen en of zij ondergeschikte horeca hebben en hoe dit is geregeld in het bestemmingsplan. De benchmark steden zijn Eindhoven, Groningen, Rotterdam, Breda, ‘s-Hertogenbosch en Utrecht. Deze steden zijn ook de steden die bij het opstellen van het horecabeleid voor de gemeente Maastricht worden gehanteerd.

Over het algemeen komt ondergeschikte horeca op bedrijventerrein in de benchmarksteden zeer weinig voor. In nagenoeg alle bestemmingsplannen die bekeken zijn, is ondergeschikte horeca niet aangetroffen. Dit is ook geen vreemd beeld aangezien veel voorzieningen die ondergeschikte horeca hebben **niet zijn gevestigd op een bedrijventerrein.** Er zijn uiteraard enkele uitzonderingen.

Op het moment dat er wordt ingezoomd op bedrijventerreinen, zoals gedefinieerd in de IBIS, die volgens IBIS ondergeschikte horeca hebben, komt men tot de conclusie dat de term bedrijventerrein niet helemaal de lading dekt. Het overgrote deel van de bedrijven op deze terreinen valt onder detailhandel. Ook een groot deel van de bestemmingen valt onder gemengd of detailhandel. Van echte bedrijvigheid is op deze terreinen dus beperkt sprake.

Over het algemeen kan er dus geconcludeerd worden dat ondergeschikte horeca bijna niet voorkomt op bedrijventerreinen (in de benchmarksteden) en met een reden: bedrijventerreinen zijn primair voor bedrijven, detailhandel/horeca horen hier in veel gevallen niet thuis. Dit komt doordat de verkeersaantrekkende werking van de detailhandel een negatief effect heeft op verkeersdoorstroom en veiligheid van de bedrijventerreinen. Wel is er vaak sprake van concentraties van detailhandel op aangewezen locaties. Deze hebben niet de uitstraling van bedrijventerreinen, ondanks dat IBIS die classificeert als bedrijventerrein, mogelijk ten gevolge van administratieve verwerking dan wel interpretatie van begrippen.

Concluderend komt grootschalige detailhandel met publiekaantrekkende werking zeer beperkt voor op bedrijventerreinen en daarmee komt ondergeschikte horeca nog minder voor op deze terreinen. De Intratuin in Maastricht is daarmee een vreemde eend in de bijt. Vergelijkbare situaties komen nagenoeg niet voor. Dit is een wenselijke scheiding aangezien beide type voorzieningen een ander doel en gebruik kennen die niet wenselijk zijn om te mengen.

Ondergeschikte horeca voor tuin- en sfeercentra

Er is ook gekeken naar de ondergeschikte horeca bij (grotere) tuin- en sfeercentra in de rest van Nederland. Er is gekeken naar tuin- en sfeercentra op verschillende locaties binnen de desbetreffende gemeenten en daarbuiten. Hierbij is er alleen gekeken naar tuin- en sfeercentra met een significante omvang van minimaal 1.000 m². Daarnaast is er gekeken naar de planologische situatie, niet naar de daadwerkelijk situatie.

Breda

In Breda en omgeving zijn er een aantal tuincentra onderzocht. In Breda en omgeving zijn er zes tuin-sfeercentra (planologisch) bekeken. In drie van de zes bestemmingsplannen is ondergeschikte horeca toegestaan. Dit is op twee manieren gedaan, in twee bestemmingsplannen is er maximaal 5% van het verkoopvloeroppervlak toegestaan, in één bestemmingsplan is er max 30% aan ondergeschikte functies toegestaan. Hieronder valt ook horeca. In de overige drie bestemmingsplannen is ondergeschikte horeca niet toegestaan.

Utrecht

Ook in Utrecht is er niet één lijn als het gaat om ondergeschikte horeca bij tuin- en sfeercentra. In Utrecht zijn er zes tuin- en sfeercentra bekeken. Planologisch gezien kon er bij twee tuin- en sfeercentra ondergeschikte horeca worden toegevoegd. Planologisch gezien is er geen maximum opgelegd, zolang de horeca maar ondergeschikt van aard blijft. Bij de overige tuin- en sfeercentra is ondergeschikte horeca niet toegestaan of wordt het niet benoemd in het bestemmingsplan. In de omliggende gemeente IJsselstein en Houten is ondergeschikte horeca wel toegestaan. In IJsselstein is er geen maximum opgelegd in vierkante meters, maar wel in categorie (‘type’ horeca). In Houten is er maximaal 200 m² toegestaan.

Groningen

In Groningen en omgeving zijn er vier tuin- en sfeercentra bekeken. Planologisch is bij één tuin- en sfeercentra ondergeschikte horeca toegestaan met een maximum van 10% van het winkelvloeroppervlak. Bij de overige tuin- en sfeercentra is er geen ondergeschikte horeca mogelijk.

Eindhoven

In Eindhoven en omgeving zijn er zes tuin- en sfeercentra bekeken. De tuin- en sfeercentra in Eindhoven kennen geen mogelijkheid tot ondergeschikte horeca. In nabijgelegen gemeenten zoals Nuenen en Veldhoven is ondergeschikte horeca wel toegestaan. De planologische situatie komt in drie varianten voor. In twee bestemmingsplannen is maximaal 5% van het verkoopvloeroppervlak toegestaan en in één bestemmingsplan maximaal 3% van het verkoopvloeroppervlak. In de overige bestemmingsplannen is maximaal 200 m² toegestaan van horeca categorie 1 en 2.

Rotterdam

In Rotterdam zijn er zes tuin- en sfeercentra bekeken. Over het algemeen kent Rotterdam weinig grootschalige tuin- en sfeercentra. Hiervoor is er buiten de gemeentegrenzen gekeken. In Rotterdam is er geen ondergeschikte horeca mogelijk bij de bekeken tuincentra. In nabijgelegen gemeenten zoals Albrandswaard en Capelle aan den IJssel. Hierbij geldt dat er bij één bestemmingsplan maximaal 15% van de verkoopvloeroppervlakte gebruikt mag worden voor ondergeschikte horeca. In de overige bekeken bestemmingsplannen is ondergeschikte horeca niet toegestaan.

's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch en omgeving kent weinig tuin- en sfeercentra. Er zijn drie bestemmingsplannen bekeken, waarvan twee bestemmingsplannen ondergeschikte horeca niet toestaan. Op één bestemmingsplan is maximaal 600 m² van het bedrijfsvloeroppervlak toegestaan.

Overige gemeenten

Verder is er nog een tiental bestemmingsplannen bekeken buiten de genoemde gemeenten. Ook hier is er geen duidelijke lijn in te ontdekken. In sommige gevallen wordt een maximum opgelegd in percentage of vierkante meters en soms allebei. Ook komt het voor dat ondergeschikte horeca mogelijk is zonder een exact maximum, zolang de horeca ondergeschikt blijft, is het toegestaan.

Conclusie

Er is geen duidelijke lijn te destilleren als het gaat om ondergeschikte horeca bij tuin- en sfeercentra in de benchmarksteden en de extra onderzochte gemeenten.
De mogelijkheden verschillen per gemeente. Zelfs binnen de gemeente(-n) zijn er grote verschillen waarneembaar.

Ondergeschikte horeca bij perifere detailhandel

Daarnaast is er gekeken naar de planologische mogelijkheden bij concentraties van perifere detailhandelslocaties (bijvoorbeeld meubelboulevard). Wat meteen opvalt, is dat, in tegenstelling tot bedrijventerreinen en kantorenparken, hier wel vaker ondergeschikte horeca wordt benoemd in de bestemmingsplannen.
Vaak kennen meubelboulevards een zelfstandig horecabedrijf waar bezoekers tijdens het winkelen de mogelijkheid hebben iets te eten en drinken op de meubelboulevard. De behoefte om ook nog ondergeschikte horeca toe te voegen aan de winkels is daarmee in mindere mate aanwezig of overbodig.

Breda
In Breda zijn er twee concentraties van perifere detailhandel bekeken. Bij één concentratie is het mogelijk om maximaal 30% verkoopvloeroppervlak te gebruiken voor ondergeschikte functies, waaronder horeca. In het andere bestemmingsplan is ondergeschikte horeca niet benoemd.

Utrecht
Utrecht kent één zeer grote concentratie van perifere detailhandel: Woonboulevard Kanaleneiland. Ondergeschikte horeca is toegestaan, mits het ondergeschikt blijft. Er is geen maximum opgenomen in de vorm van een percentage of vierkante meters.

Groningen
In Groningen zijn er twee concentraties van perifere detailhandel nader bekeken. In beide bestemmingsplannen is er maximaal 10% van de verkoopvloeroppervlakte toegestaan voor ondergeschikte horeca. In een bestemmingsplan waren er nog wel nadere locaties aangewezen waar dit mogelijk was.

Eindhoven
Er is in Eindhoven gekeken naar meubelboulevard Kanaaldijk. Ondergeschikte horeca is niet benoemd in het bestemmingsplan**.**

Son en Breugel (i.v.m. focus op Eindhoven)
Er is gekeken naar Ekkersrijt; ondergeschikte horeca is toegestaan, mits het ondergeschikt blijft. Er is geen maximum opgenomen in de vorm van een percentage of vierkante meters.

Rotterdam
Bij Rotterdam Alexandrium is ondergeschikte horeca niet benoemd, zelfstandige horeca is vrij toegestaan binnen de bestemming Centrum – 3. Er zijn geen maximum metrages opgenomen.

's-Hertogenbosch
's-Hertogenbosch kent een grote perifere locatie waar grootschalige detailhandel is geconcentreerd; De Bossche WoonBoulevard. Op deze locatie is ondergeschikte horeca toegestaan met dien verstande dat de totale bruto vloeroppervlakte niet meer mag bedragen dan 500 m².

Overige gemeenten
Ook voor perifere detailhandelslocaties is nog een aantal gemeenten extra bekeken. Vaak is zelfstandige horeca toegestaan in het bestemmingsplan. Het betreft met name horeca die dienend is aan het gebied (de horeca trekt geen eigen bezoekers). Deze gelegenheden zijn vaak direct toegestaan in het bestemmingsplan. Vaak kennen deze locaties een horeca-categorie, zodat niet wenselijke horeca geweerd kan worden (bijvoorbeeld grootschalige wereldkeukens).

Conclusie
Concluderend is hier ook geen sprake van een eenduidige of gelijke lijn. Gemeenten verschillen van elkaar, maar ook locaties binnen gemeenten verschillen van elkaar. Sommige gemeenten kiezen ervoor om geen percentages op te nemen, anderen kiezen voor een maximum percentage.

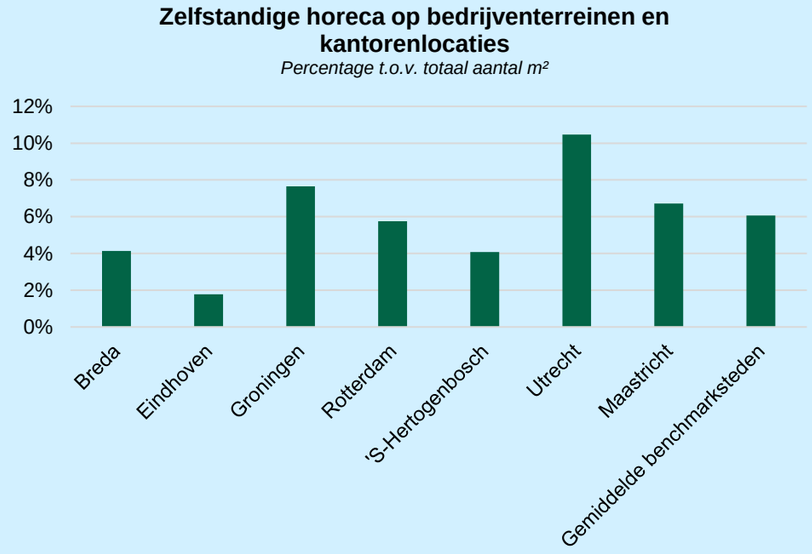
Zelfstandige horeca op bedrijventerreinen en kantorenlocaties

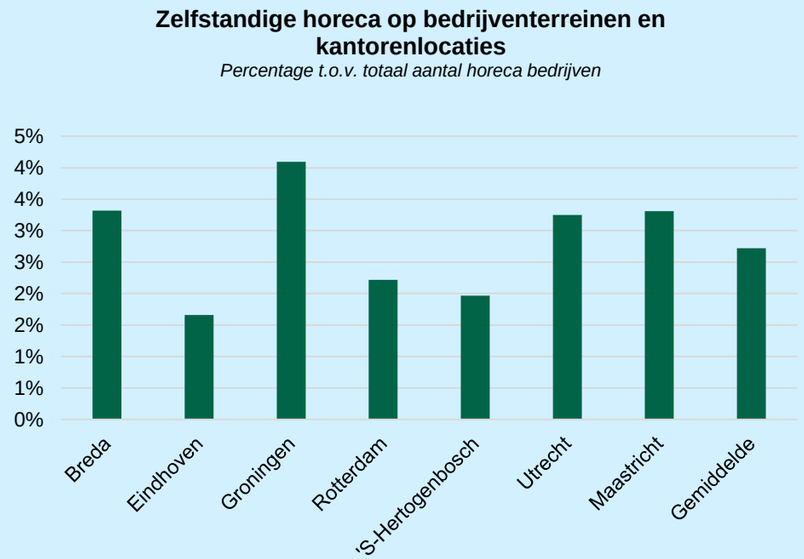
Zelfstandige horeca op bedrijventerreinen en kantorenlocaties is in beginsel een onwenselijke situatie. Voor sommige type horeca geldt hiervoor een uitzondering. Wij hebben het hier bijvoorbeeld over gedeelde kantines om de werknemers van genoemde terreinen te kunnen faciliteren. Voor deze werknemers is het ook wenselijk om een mogelijkheid te hebben wat te eten en/of drinken tijdens de lunch. Dit soort type horeca is vaak direct toegestaan in het bestemmingsplan.

Maastricht kent in vergelijking met de benchmarksteden een gemiddeld aantal horecabedrijven op bedrijventerreinen in vierkante meters en in aantal horecabedrijven. In de benchmarksteden ligt er ca. 6% van het winkelvloeroppervlak van de horeca op bedrijventerreinen, in Maastricht is dit 6,3%. Het aantal horecabedrijven op bedrijventerreinen in Maastricht ligt ook iets hoger dan in de benchmark gemeenten. In de benchmark gemeenten ligt het percentage op gemiddeld 2,7%, in Maastricht ligt het percentage op 3,3%. Hiermee is er relatief meer horeca op bedrijventerrein en kantorenlocaties dan in de benchmarkgemeenten.[21]

Als er gekeken wordt naar de grootte van deze zelfstandige horeca op bedrijventerreinen en kantorenlocaties ligt dat op ongeveer 110 m² in de benchmarksteden. In Maastricht ligt dit aantal op 100 m².
Grootschalige horeca is hier niet wenselijk.

Als er gekeken wordt naar het type horeca is te zien dat het merendeel van de horeca op bedrijventerreinen fastservice betreft. Denk aan formules als McDonalds, KFC, Subway, Burger King, etc.
In Maastricht zijn formules in mindere mate aanwezig ten opzichte van veel andere steden, daarmee zijn zij ook in mindere mate aanwezig op bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

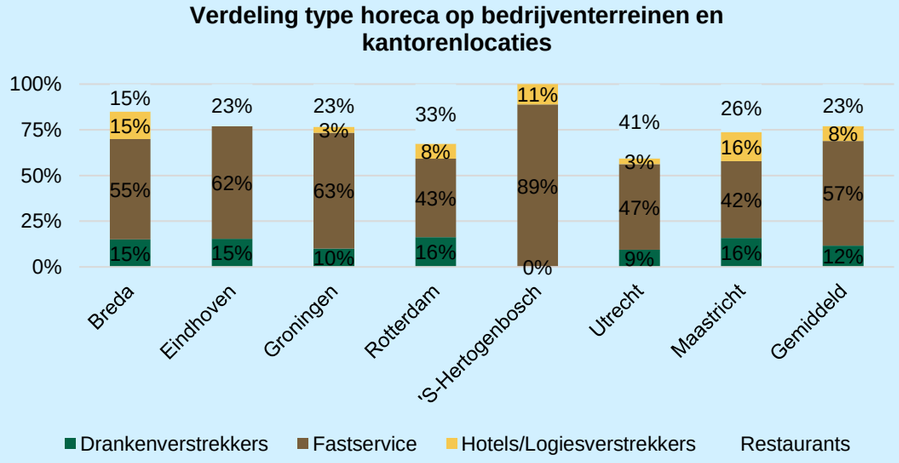




Zelfstandige horeca op bedrijventerreinen is mogelijk, mits het toegevoegde waarde heeft voor het gehele gebied. Bijvoorbeeld een gezamenlijk kantine voor kantoormedewerkers of een lunchroom waar een snelle hap gegeten kan worden. Grootschalige restaurants waar men specifiek op af komt die een grote verkeersaantrekkende werking hebben of die de verblijfsduur van mensen op een bedrijventerrein vergroot, zijn niet wenselijk.

Conclusie

Zelfstandige horeca op bedrijventerreinen en kantorenlocaties is onwenselijk, tenzij dit de aldaar werkzame personen faciliteert. Het aanbod aan horecabedrijven in Maastricht ligt in zowel aantal als in vierkante meters iets hoger dan het gemiddelde van de benchmark.



[21] Voor de berekening is er uitgegaan van het nationale IBIS bestand, een aantal bedrijventerreinen in het IBIS bestand kennen een specifieke functie bijvoorbeeld het MUMC, hier is horeca logisch gezien de combinatie met publiek aantrekkende werking. Op deze terreinen zitten de meeste vierkante meters horeca.

Bijlage 3 - Interviews



Stakeholdersgesprekken

Voor het onderzoek is er gesproken met een breed scala en aantal stakeholders met verschillende achtergronden. Tijdens de interviews zijn er aantekeningen gemaakt. Deze aantekeningen zijn bedoeld voor interne verslaglegging voor het onderzoeksteam en het samenvatten van de gesprekken. Van deze gesprekken zijn geen officiële verslagen gemaakt en er is afgesproken met de geïnterviewden dat er geen (herleidbare) citaten opgenomen worden in het rapport. Hieronder volgt wel een lijst van de personen die de onderzoekers (online) gesproken hebben. Deze lijst laat zien dat er met een brede blik naar de hoofdvraag is gekeken en er vanuit verschillende invalshoeken gesprekken zijn gevoerd.
In alfabetische volgorde:

- Boek & Offermans Makelaardij, bedrijfsmakelaar
  De heer R. Vloet
- BRCK Bedrijfsmakelaardij, bedrijfsmakelaar
  De heer S. Brouwer
- BRO, senior-adviseur retail & smart cities
  De heer R. van Lieshout
- CMM - Centrummanagement Maastricht, directeur
  Mevrouw A. Verberne
- Gamma Maastricht, operationeel manager/franchisenemer
  (Tevens van andere grootwinkelformules als Groenrijk, Karwei en Welkoop) De heer R. Spee
- Gemeente Heerlen, beleidsmedewerkers economie/horeca toerisme
  Mevrouw E. van Neerbos en de heer R. van Schoffelen
- Gemeente Maastricht, wethouder (o.a. Hospitality)
  De heer J. Aarts
- Gemeente Maastricht, Teams: Economie, CERK en Mobiliteit
  Mevrouw J. Houben en M. Van Oeveren, de heren B. Römgens en F. Wahls
- Intratuin Nederland
  De heer R. Hanken
- Koninklijke Horeca Nederland afdeling Maastricht/Regio Zuid-Limburg
  De heer J. Paulus (voorzitter), mevrouw H. Massen (regiomanager)
- MKB Limburg, afd. Maastricht-Heuvelland, bestuursleden
  De heren P. Muijtjens en M. Jongen
- Liof, manager business development
  De heer B. Roona
- Praxis Maastricht, vestigingsmanager
  De heer M. Kerkhofs
- Provincie Limburg, beleidsmedewerker ruimtelijke economie
  De heer R. Creemers
- Q-Park, acquisitiemanager (o.a. Zuid-Nederland)
  De heer M. Vissers
- Raad Nederlandse Detailhandel, directeur
  De heer E. Peters
- Sahot (Stichting Samenwerkende Hotels Maastricht), voorzitter
  De heer H. Bours
- SIM (Samenwerkende Industrieterreinen Maastricht), voorzitter
  De heer E. Goessens
- Tuinbranche Nederland, directeur
  De heer F. Van der Heide
- VEBM (Vereniging van Eigenaren Binnenstad Maastricht), voorzitter en secretaris/penningmeester
  De heren S. van Aarle en W. Schreurs
- Woonboulevard Heerlen, manager vereniging
  De heer G. Hazelhof

Daarnaast is tijdens een locatiebezoek aan Intratuin Maastricht gesproken met de eigenaar/ondernemer, de heer M. Smeets.
Op diverse locaties verspreid over Limburg en Brabant zijn diverse winkels bezocht met (ondergeschikte) horeca.

BRO dankt alle geïnterviewden voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Bijlage 4 – Onderzoek Intratuin Maastricht



Onderzoek Intratuin

De eigenaren van Intratuin Maastricht hebben op eigen initiatief een kort bezoekersonderzoek[22] laten uitvoeren door bureau Markteffect uit Eindhoven. De bezoekers aan Intratuin Maastricht is gevraagd of ze hun bezoek combineren met een bezoek aan het centrum van Maastricht.
De eigenaren hebben het rapport op 20 maart 2024 met BRO gedeeld. Het is niet aan BRO uitspraken te doen over het onderzoek. Hieronder worden enkel de hoofdconclusies van het rapport weergegeven.

Drie hoofdconclusies:

- Driekwart van de bezoekers (77%) geeft aan hun bezoek aan Intratuin Maastricht meestal niet of nooit te combineren met een bezoek aan het centrum van Maastricht.
  Ook geeft driekwart van de bezoekers (82%) aan vandaag waarschijnlijk of zeker niet het centrum van Maastricht te bezoeken.
- Bezoekers die hun bezoek aan Intratuin Maastricht wel combineren met een bezoek aan het centrum van Maastricht bezoeken daar soms wel de horeca en soms niet.
  Een derde van de bezoekers die hun bezoek combineren geven aan meestal of altijd een horecagelegenheid te bezoeken in het centrum van Maastricht. Daarnaast geeft van de bezoekers die vandaag ook het centrum van Maastricht bezoeken een grote meerderheid (85%) aan waarschijnlijk of zeker van plan te zijn daar een horecagelegenheid te bezoeken.
- 96% van de bezoekers geeft aan niet speciaal voor de horeca naar Intratuin Maastricht te komen.

Van de bezoekers aan Intratuin geeft 70% aan altijd of meestal ook het Intratuinrestaurant te bezoeken. 7% doet dat nooit en 23% meestal niet.

22 Steekproef n=233, offlineonderzoek op 9,10,16 en 17 maart 2024. 48% van de respondenten woont in België, 52% woont in Nederland, waarvan 93% in Limburg. 74% van alle respondenten is vrouw.

Ruimte. Mensen. Toekomst.

Amsterdam
Rhijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
+31 (0)20 506 19 99

Boxtel
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400

Venlo
Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
+31 (0)77 373 06 01

info@bro.nl
www.bro.nl

BRO