

GROENLINKS

Schriftelijke vragen terrassenbeleid Heemstede

INDIENING

Steller vragen: Eric de Zeeuw
Datum: 9 december 2016

Onderwerp: Schriftelijke vragen over beleid t.a.v. toestaan terrassen ondergeschikte horeca

Wijze van beantwoording:

Schriftelijk of Mondeling
Schriftelijk

VRAGEN

1. Klopt het dat volgens de huidige bestemmingsplannen in Heemstede maximaal 50% van alleen het inpandige deel van een winkel gebruikt kan worden voor horeca-activiteiten, met als limiet 16 plaatsen (binnen), en dat de huidige bestemmingsplannen dus geen terrassen buiten toestaan?
2. Is de gemeente van plan handhavend op te treden tegen terrassen van ondergeschikte horeca die in strijd zijn met het bestemmingsplan, zoals bijvoorbeeld bij de Jan van Goyenstraat 2 nu de vergunning vernietigd is, of daar tegenover bij de winkel aan het Jan Miense Molenaerplein 8, die inmiddels ook een terras heeft en de uitstraling van een horeca onderneming?
3. Is het college van mening dat winkels, die 50% van het oppervlak benutten voor horeca, nog te beschouwen zijn als ondergeschikte horeca?
4. Klopt het dat winkels met ondergeschikte horeca langer open mogen zijn dan daghoreca? Immers, winkels met ondergeschikte horeca mogen 's avonds open zijn en daghoreca niet. Wat zijn precies de wettelijke openingstijden voor winkels en voor daghoreca in Heemstede?
5. Is het college van mening dat een maximum oppervlakte gesteld moet worden aan de horeca, bijv. 100 m² inpandig?
6. Is het college van mening dat een winkel met ondergeschikte horeca reclame mag maken voor de horeca-activiteiten? Bijvoorbeeld, Zaanstad heeft als beleidsregel: *"De horeca-activiteit is ondersteunend aan de hoofdactiviteit. Het is niet de bedoeling dat de horeca-activiteit een zelfstandige klantenstroom aantrekt. De horeca is immers bedoeld om bezoekers van de hoofdactiviteit een extra service aan te bieden. Aparte reclame is daarom niet toegestaan"*
7. Is het college van mening dat winkels met ondergeschikte horeca geen aparte ingang mogen hebben voor de winkel en voor de horeca-activiteiten?
8. Is het college van mening dat een winkel met ondergeschikte horeca een horecaterras mag hebben als het om 'eigen grond' gaat en idem als het om gemeentegrond gaat? Bijv. Zaanstad heeft als beleidsregel: *"Ondersteunende horeca biedt winkelende klanten of bezoekers de mogelijkheid iets te drinken of te eten. Zitplaatsen mogen inpandig bij de horeca-activiteit worden aangeboden. Een buitenterras nodigt mensen uit de horeca-activiteit zelfstandig te bezoeken. Daarmee verliest de horeca zijn ondersteunende karakter. Een buitenterras is daarom niet toegestaan."*
9. Is het college van mening dat de horeca-activiteit niet uitgebaat mag worden door een derde, maar uitsluitend door degene die de winkel (detailhandel) exploiteert?
10. Is het college van mening dat uitsluitend alcoholvrije dranken geschonken mogen worden?
11. Er heeft in november een rechtszaak plaatsgevonden tegen de gemeente n.a.v. het beroep dat de bewoners aan het Jan Miense Molenaerplein 7 hebben ingesteld tegen de door de gemeente verstrekte omgevingsvergunning voor een terras bij het pand Jan van Goyenstraat 2. De rechter heeft het besluit van de gemeente om een omgevingsvergunning te verstrekken inmiddels vernietigd. Welke invloed heeft die uitspraak volgens het college op het terrassenbeleid voor Heemstede, m.n. de uitgangspuntennotitie Paraplu Bestemmingsplan Terrassen die voor januari 2017 op de rol staat?

GROENLINKS

Toelichting

Op 22 december heeft GroenLinks schriftelijke vragen gesteld over de omgevingsvergunning van een terras aan de voorzijde van het pand Jan van Goyenstraat 2 (voormalig "Eefies"). Het onderwerp is destijds besproken in de commissie Ruimte van 14 januari 2016 met als conclusie van de voorzitter "voldoende besproken". Er zijn een aantal ontwikkelingen die voor de fractie van GroenLinks tot nieuwe vragen hebben geleid, te weten:

- Voor januari 2017 staat de uitgangspuntennotitie Paraplu Bestemmingsplan Terrassen op de rol;
- Er heeft een rechtszaak plaatsgevonden tegen de gemeente n.a.v. het beroep dat de bewoners aan het Jan Miense Molenaerplein 7 hebben ingesteld tegen de door de gemeente verstrekte omgevingsvergunning voor een terras bij het pand Jan van Goyenstraat 2 (zitting rechtbank Haarlem op 8 november 2016). De rechtbank heeft vorige week het besluit van de gemeente om een omgevingsvergunning toe te staan vernietigd (uitspraak rechtbank Noord-Holland d.d. 2 december 2016);
- Vooruitlopend op de beleidsontwikkeling van de gemeente komen er steeds meer terrassen in Heemstede, in de directe omgeving van vm. Eefies bijvoorbeeld bij de voormalige knutselwinkel (nu "Sfeervol"), J.M. Molenaerplein nr. 8, dat sinds de heropening in oktober de uitstraling heeft van een horecazaak met terras.

Achtergrondinfo

Veel gemeenten hebben inmiddels regelgeving die de mogelijkheden voor ondergeschikte horeca beperkt, bijvoorbeeld dat de horeca-activiteiten maximaal 25% van de winkel mogen uitmaken, zie hieronder als voorbeeld de beleidsregels van de gemeente Zaanstad.

Beleidsregels ondersteunende horeca Zaanstad, Paragraaf 2. Nadere regels

Artikel 2. Nadere regels

Ondernemers (of verantwoordelijken bij niet commerciële inrichtingen) worden vrijgesteld van de verplichting om een exploitatievergunning op grond van artikel 2:28, eerste lid van de Apv van Zaanstad aan te vragen voor ondersteunende horeca-activiteiten, mits voldaan wordt aan de volgende criteria.

1. Ondersteunende horeca kan plaatsvinden binnen onder meer de hoofdbestemmingen 'Detailhandel', 'Sport', 'Maatschappelijk' en 'Cultuur & ontspanning';
2. De horeca-activiteit is ondergeschikt aan de hoofdactiviteit en mag niet meer dan 25% van de totale oppervlakte beslaan met een maximum van 100 m²;
3. De openingstijden van de horeca-activiteit zijn aangepast aan de openingstijden van de hoofdactiviteit;
4. De toegang tot de horeca-activiteit is uitsluitend via die van de hoofdactiviteit, er is dus geen sprake van een aparte ingang;
5. De horeca-activiteit is alcoholvrij;
6. De horeca-activiteit mag niet worden uitgevoerd door derden;
7. Zitplaatsen dienen in pandig te worden aangeboden;
8. Voor de horeca-activiteit mag geen aparte reclame worden gemaakt.

ANTWOORD

datum: 6 januari 2017

portefeuillehouder: Sebastiaan Nieuwland

1. Klopt het dat volgens de huidige bestemmingsplannen in Heemstede maximaal 50% van alleen het inpandige deel van een winkel gebruikt kan worden voor horeca-activiteiten, met als limiet 16 plaatsen (binnen), en dat de huidige bestemmingsplannen dus geen terrassen buiten toestaan?

Nee, voor het centrumgebied van Heemstede, bestaande uit de Binnenweg en Raadhuisstraat, is volgens het bestemmingsplan 'Centrum en omgeving' toegestaan om terrassen te exploiteren bij horeca en bij beperkte horecavoorzieningen. Bij winkels met beperkte horecavoorzieningen geldt dat de horecavoorziening maximaal 50 % van het winkeloppervlak mag beslaan en dat maximaal 16 stoelen geplaatst mogen worden. Die laatstgenoemde regel geldt voor zowel binnen als buiten. Het is dus mogelijk om bijvoorbeeld 12 stoelen binnen te hebben in combinatie met een gevelterras met 4 stoelen. Er is op voorhand geen maximum verbonden aan de oppervlakte van het in te nemen terras. De grootte van het terras hangt in de praktijk af van de ruimte op het trottoir en de in acht te nemen vrije doorloopruimte (op basis van de nadere APV-regels) en bij winkels met beperkte horecavoorzieningen dus ook aan het maximum aantal te plaatsen stoelen. In andere gebieden zijn geen terrassen toegestaan zonder omgevingsvergunning.

2. Is de gemeente van plan handhavend op te treden tegen terrassen van ondergeschikte horeca die in strijd zijn met het bestemmingsplan, zoals bijvoorbeeld bij de Jan van Goyenstraat 2 nu de vergunning vernietigd is, of daar tegenover bij de winkel aan het Jan Miense Molenaerplein 8, die inmiddels ook een terras heeft en de uitstraling van een horeca onderneming?

Dat hangt ervan af. Als terrassen zonder vereiste omgevingsvergunning zijn ingenomen moet op basis van onze beginselplicht tot handhaving daar handhavend tegen worden opgetreden.

In het geval van Jan van Goyenstraat 2 betrof het echter geen beperkte horecavoorziening maar een volwaardig horecabedrijf. De vergunning is om procedurele redenen vernietigd en wij zijn opgedragen een nieuw besluit te nemen. Er is dus nog een zicht op legalisatie, waardoor (vooralsnog) van handhavend optreden moet worden afgezien. Afhankelijk van de uiteindelijke besluitvorming over het perceel zal al dan niet worden gehandhaafd.

Zoals onder 1 is aangegeven is het buiten het centrumgebied niet toegestaan om terrassen te exploiteren zonder omgevingsvergunning. Op dit moment wordt ter voorbereiding van de terrassenregeling onderzocht om het terrassenbeleid voor de overige winkelgebieden (waaronder de Jan van Goyenstraat) gelijk te trekken met die voor het centrum. Dat betekent dat dan in de winkelgebieden voor het innemen van een terras geen vergunning meer nodig is, mits aan de APV-regels voor terrassen wordt voldaan. Voor het perceel Jan Miense Molenaerplein 8 geldt daarom dat de exploitant een omgevingsvergunning moet aanvragen of de terrassenregeling moet afwachten voordat hij een terras buiten stalt.

3. Is het college van mening dat winkels, die 50% van het oppervlak benutten voor horeca, nog te beschouwen zijn als ondergeschikte horeca?

De norm van 50% van het winkeloppervlakte voor beperkte horecavoorzieningen moet in combinatie worden gezien met de norm van maximaal 16 stoelen. Zo gezien, ja.

4. Klopt het dat winkels met ondergeschikte horeca langer open mogen zijn dan daghoreca? Immers, winkels met ondergeschikte horeca mogen 's avonds open zijn en daghoreca niet. Wat zijn precies de wettelijke openingstijden voor winkels en voor daghoreca in Heemstede?

Nee, uit de APV volgen de sluitingstijden voor horecabedrijven en terrassen. Die sluitingstijden zijn korter dan de tijden die voor winkels gelden op basis van de Winkeltijdenwet (m.a.w. horecabedrijven mogen langer open).

In het geval van Eeffies is de term van "daghoreca" gebezigd, omdat er vanuit planologisch overwegingen de vestiging van een regulier horecabedrijf op die locatie onwenselijk was. Vermenging met de restaurants was in dat specifieke geval niet wenselijk. Daarom is als voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden dat het horecabedrijf tot uiterlijk 18.00 uur open mocht zijn.

5. *Is het college van mening dat een maximum oppervlakte gesteld moet worden aan de horeca, bijv. 100 m² inpandig?*

Voor reguliere horeca zien wij geen planologische aanleiding om op voorhand een maximum oppervlakte aan horecaruimte te verbinden. Voor beperkte horecavoorzieningen verwijzen wij naar het antwoord op vraag 1.

6. *Is het college van mening dat een winkel met ondergeschikte horeca reclame mag maken voor de horeca-activiteiten? Bijvoorbeeld, Zaanstad heeft als beleidsregel: "De horeca-activiteit is ondersteunend aan de hoofdactiviteit. Het is niet de bedoeling dat de horeca-activiteit een zelfstandige klantenstroom aantrekt. De horeca is immers bedoeld om bezoekers van de hoofdactiviteit een extra service aan te bieden. Aparte reclame is daarom niet toegestaan"*

Uit jurisprudentie volgt dat de ondergeschiktheid van horeca beoordeeld moet worden aan de hand van diverse indicatoren. Of een exploitant van een winkel reclame mag maken voor de beperkte horecavoorziening hangt daarom sterk af van de casus. Op voorhand is het niet verboden. Wel kan het samenspel aan indicatoren maken dat er – ondanks het maximum aantal van 16 stoelen – in redelijkheid geen sprake meer is van horeca van ondergeschikte aard en omvang.

In één specifieke uitspraak uitte de rechtbank Noord-Holland de volgende overweging:

"De rechtbank stelt vast dat op basis hiervan een aantal indicatoren kan worden onderscheiden die van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een bedrijf met een horecafunctie of een bedrijf met een detailhandelsfunctie. Deze indicatoren vormen een nadere uitwerking van het door de Afdeling in zijn rechtspraak, waaronder de uitspraak van 20 juli 2005, omschreven wezenlijke kenmerk van een horecabedrijf"

In de uitspraak worden de volgende indicatoren genoemd:

- Inrichting van het pand.
- Aanwezigheid van zitgelegenheid (oppervlakte afgezet tegen totale oppervlakte pand).
- De wijze waarop producten of het bedrijf naar klanten toe worden gepresenteerd.
- De openingstijden van het pand.
- De aard van de te verkopen producten en de mogelijkheid het gekochte mee te nemen.

Uitgaande van deze uitspraak kan bij een winkel met beperkte horecavoorzieningen, ondanks dat aan de norm van 50% winkelvloeroppervlakte en 16 stoelen is voldaan, de indruk ontstaan dat er niet langer sprake is van ondergeschikte horeca. Daarvan kan sprake zijn als het assortiment van de winkel niet langer qua aard en omzet van de horecavoorziening te onderscheiden is of zelfs de horecavoorziening de overhand daarin heeft gekregen. Ook kan de inrichting van de winkel in samenhang met stelselmatig aanprijzen van met name of uitsluitend de horecavoorziening maken dat er geen sprake meer is van ondergeschiktheid maar van nevenschiktheid of zelfs een losstaande functie. In dat geval moet worden geconcludeerd dat er een horecabedrijf wordt geëxploiteerd. Binnen de bestemming 'Centrum-1' van het bestemmingsplan 'Centrum en omgeving' is dat in beginsel toegestaan, mits het maximum van 23 niet is bereikt. Bij andere bestemmingsplannen kan het ertoe leiden dat de exploitant in strijd met het bestemmingsplan handelt en dat daartegen handhavend moet worden opgetreden.

7. *Is het college van mening dat winkels met ondergeschikte horeca geen aparte ingang mogen hebben voor de winkel en voor de horeca-activiteiten?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar de beantwoording van vraag 6

8. *Is het college van mening dat een winkel met ondergeschikte horeca een horecaterras mag hebben als het om 'eigen grond' gaat en idem als het om gemeentegrond gaat? Bijv. Zaanstad heeft als beleidsregel: "Ondersteunende horeca biedt winkelende klanten of bezoekers de mogelijkheid iets te drinken of te eten. Zitplaatsen mogen inpandig bij de horeca-activiteit worden aangeboden. Een buitenterras nodigt mensen uit de horeca-activiteit zelfstandig te bezoeken. Daarmee verliest de horeca zijn ondersteunende karakter. Een buitenterras is daarom niet toegestaan."*

Het college is van mening dat met de huidige regeling voldoende is geobjectiveerd wanneer sprake is van een beperkte horecavoorziening. Het totaal van zestien stoelen geldt daarbij voor zowel ruimten in en buiten de winkel. Een inperking van terrassen staat op gespannen voet met de intentie om de sfeer en beleving van de winkelcentra in Heemstede te vergroten, zoals wordt voorgesteld in de winkelvisie van DTNP.

9. Is het college van mening dat de horeca-activiteit niet uitgebaat mag worden door een derde, maar uitsluitend door degene die de winkel (detailhandel) exploiteert?

Ja, beperkte horecavoorzieningen moeten de hoofdfunctie ondersteunen en daaraan ondergeschikt zijn. Het is niet de bedoeling dat bij een winkel de horecafunctie nevensgeschikt of zelfs de overhand krijgt. Hiervoor wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 6. In de lijn met die beantwoording merken wij op dat de zelfstandige uitbating van de horecafunctie niet te verenigen valt met het ondergeschikte karakter van de horeca en is daarmee niet toegestaan.

10. Is het college van mening dat uitsluitend alcoholvrije dranken geschonken mogen worden?

Het college is niet principieel tegen het schenken van alcohol, maar volgt hierin de Drank- en horecawet

11. Er heeft in november een rechtszaak plaatsgevonden tegen de gemeente n.a.v. het beroep dat de bewoners aan het Jan Miense Molenaerplein 7 hebben ingesteld tegen de door de gemeente verstrekte omgevingsvergunning voor een terras bij het pand Jan van Goyenstraat 2. De rechter heeft het besluit van de gemeente om een omgevingsvergunning te verstrekken inmiddels vernietigd. Welke invloed heeft die uitspraak volgens het college op het terrassenbeleid voor Heemstede, m.n. de uitgangspuntennotitie Paraplu Bestemmingsplan Terrassen die voor januari 2017 op de rol staat?

De genoemde uitspraak is vernietigd vanwege een procedurele redenen en niet om beleidsmatige redenen. Daarmee staat de uitspraak het beoogde beleid niet in de weg. Onderzocht wordt om het terrassenbeleid gelijk te trekken met die voor het centrum. Voor de Jan van Goyenstraat betekent dit terrassen toestaan voor beperkte horecavoorzieningen en daar waar een omgevingsvergunning wordt verleend voor volwaardige horeca.