

Ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs

Mogelijkheden en verplichtingen vanuit
gemeentelijke regelgeving

Janneke Vader
Michelle van der Elst
Hans Leneman

Projectcode 20982
Maart 2008
Rapport 2008-010
LEI, Den Haag

Het LEI kent de werkvelden:

-  Internationaal beleid
-  Ontwikkelingsvraagstukken
-  Consumenten en ketens
-  Sectoren en bedrijven
-  Milieu, natuur en landschap
-  Rurale economie en ruimtegebruik

Dit rapport maakt deel uit van het werkveld Rurale Economie en Ruimtegebruik.

Foto's omslag: ASG Wageningen UR en Shutterstock

Ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs; Mogelijkheden en verplichtingen vanuit gemeentelijke regelgeving

Vader, J., M. van der Elst en H. Leneman

Rapport 2008-010

ISBN/EAN: 978-90-8615-209-4; Prijs € 10,50

39 p., fig., bijl.

Op basis van een quickscan onder gemeenten is het 'grijze gebied' van gemeentelijke regelgeving rondom ondersteunende en kleinschalige horeca bij agrarische bedrijven met verbredingsactiviteiten verkend. Deze regelgeving en daaraan gerelateerde voorwaarden verschillen per gemeente. Binnen de gemeenten is vooral de regelgeving rondom het aanbieden van consumpties onduidelijk. Deze verschillen en onduidelijkheden kunnen worden opgelost door ondersteunende en kleinschalige horeca als normale agrarische verbredingsactiviteit te gaan beschouwen en deze zonder verdere vrijstellingseisen binnen de agrarische bestemming mogelijk te maken.

On the basis of a 'quick scan' carried out among municipal councils, the 'grey area' of municipal regulations regarding auxiliary and small-scale refreshments facilities for farms with diversification activities has been explored. These regulations and related conditions differ between municipalities. Within municipalities, there is particular confusion surrounding the regulations on the provision of refreshments. These differences and uncertainties can be resolved by classifying auxiliary and small-scale refreshments facilities as a normal diversification activity on a farm and to make such activities possible within the farming setting without further exceptions being required.

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2008

Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	6
	Summary	8
1.	Inleiding	10
	1.1 Aanleiding	10
	1.2 Doelstelling	11
	1.3 Aanpak en afbakening	11
	1.4 Leeswijzer	14
2.	Algemene wet- en regelgeving ondersteunende en Kleinschalige Horeca	15
3.	Resultaten gesprekken met gemeenten	17
	3.1 Inleiding	17
	3.2 Antwoorden op de vragenlijst	17
4	Analyse resultaten	22
	4.1 Inleiding	22
	4.2 Grijs, minder grijs en heldere gebieden	22
	4.3 Huisverkoop	23
	4.4 Aanbieden consumptie	25
5.	Conclusies en aanbevelingen	29
	Literatuur en websites	34
	Bijlagen	
	1. Overzicht geraadpleegde gemeenten	36
	2. Overzicht van dichtheden agrarische bedrijven met Agrocreatie en huisverkoop	37
	3. Vragenlijst voor gemeenten	38

Woord vooraf

Veel agrariërs met verbredingsactiviteiten willen hun activiteiten aantrekkelijker maken door middel van het aanbieden van consumpties, ofwel aanbieden van ondersteunende en kleinschalige horeca. Zij krijgen daarbij vaak te maken met voor hen nieuwe, maar omdat het om niet-zelfstandige horeca gaat, ook onduidelijke regelgeving.

LTO heeft het LEI via de helpdesk Vitaal Landelijk Gebied van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gevraagd om een analyse te doen naar het 'grijze gebied' van gemeentelijke regelgeving rondom ondersteunende en kleinschalige horeca in de verbredings sfeer. De vraag is ingediend door de heer Gerritsen van de directie Platteland van het ministerie van LNV. De resultaten vormen een aanzet voor een mogelijk in de toekomst te ontwikkelen 'handboek' ondersteunende en kleinschalige horeca ten behoeve van agrarische ondernemers en gemeenten.

De analyse is begeleid door Margareth van Loenhout, beleidsadviseur Verbreding bij LTO Noord (Haarlem) en Josien Wannink, projectleider bij LTO Noord Projecten B.V. (Deventer). Wij danken hen voor hun begeleiding. Tevens bedanken wij de gemeenteambtenaren en medewerkers van de VNG die ons te woord hebben gestaan en van informatie hebben voorzien (zie bijlage 1 voor een overzicht van geraadpleegde gemeenten).



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen directeur LEI

Samenvatting

Veel agrariërs met verbredingsactiviteiten willen hun activiteiten aantrekkelijker maken door middel van het aanbieden van consumpties. Dit wordt ook wel ondersteunende en kleinschalige horeca genoemd. Het eerste betreft horeca die men aanbiedt aan besloten groepen die een agrarisch bedrijf bezoeken of aan een activiteit op een agrarisch bedrijf deelnemen. Het tweede is horeca die wordt aangeboden op een agrarisch bedrijf of op een recreatieknoppunt, waarbij er duidelijk een verband is met het landelijk gebied en/of het bedrijf. Ondersteunende en kleinschalige horeca komt voor in twee hoofdtypen: huisverkoop en het aanbieden van consumpties. Daarbinnen zijn diverse subcategorieën te vinden. Dit soort horeca staat vooral in dienst van verbredingsactiviteiten.

De (gemeentelijke) regelgeving rondom deze ondersteunende en kleinschalige horeca wordt door de ondernemers nogal eens als onduidelijk ervaren. LTO-Noord en agrariërs hebben behoefte aan een analyse waarin dit 'grijze gebied' wordt verkend en kleiner wordt gemaakt. Ook voor gemeenten is deze analyse van nut, gezien hun taken op het gebied van ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs. De aanbevelingen zijn vooral gericht aan gemeenten.

Het LEI heeft daarom voor LTO een quickscan uitgevoerd onder een aantal (acht) gemeenten met betrekking tot hun ervaringen en aanpak op het gebied van ondersteunende en kleinschalige horeca door agrarische ondernemers. De gemeenten zijn gekozen op basis van het aantal verbredingactiviteiten op hun grondgebied, zodat enige ervaring met de problematiek en mogelijke oplossingen kan worden verwacht. De resultaten van de gesprekken met gemeenteambtenaren geven een beeld van (on)duidelijkheden en bieden een aanzet tot oplossingsrichtingen voor de toekomst.

Uit de gesprekken blijkt dat er veel verschil tussen gemeenten bestaat rondom regelgeving voor ondersteunende en kleinschalige horeca. Per gemeente staat er in het bestemmingsplan beschreven welke verbredingsvormen zijn toegestaan. Over huisverkoop zijn weinig onduidelijkheden, maar over het aanbieden van consumpties is weinig uitgewerkt. Gemeenten gaan hier verschillend mee om, variërend van het eisen van alleen een vrijstelling agrarische verbredingsactiviteit, een vrijstelling horeca, het hebben van een basisexploitatievergunning horeca, tot

een wijziging in het bestemmingsplan richting horeca. De overige voorwaarden ten aanzien van terras, sluitingstijden, oppervlakten, enzovoort verschillen ook. Hierbij speelt ook mee hoe de consumptie wordt aangeboden en waar deze wordt genuttigd.

Met de groei van ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs in het buitengebied komt er meer behoefte aan een beleidskader voor het reguleren van dergelijke activiteiten. Het bestemmingsplan biedt hiertoe mogelijkheden. Zolang er sprake is van een koppeling aan een functionerend agrarisch bedrijf, kan de horeca worden beschouwd als een niet-zelfstandige horeca-activiteit die ondersteunend is aan het agrarisch bedrijf. Ondersteunende en kleinschalige horeca zouden dan ook als een standaard onderdeel van agrarische verbredingsactiviteiten kunnen worden beschouwd en daarmee binnen de agrarische bestemming kunnen vallen zonder verdere vrijstellingsprocedures. Dit zou zowel ondernemers als gemeenten meer duidelijkheid bieden. Gemeenten kunnen natuurlijk naar eigen inzicht verdere voorwaarden stellen, bijvoorbeeld op het gebied van reclame-uitingen, terras en dergelijke.

Summary

Auxiliary and small-scale refreshments facilities provided by farmers; Options and obligations arising from municipal regulations

Many farmers with diversification activities want to make these activities more appealing by offering refreshments, also referred to as auxiliary and small-scale refreshments facilities. Such auxiliary facilities are refreshments offered to private groups visiting a farm or taking part in an activity on a farm. Small-scale refreshments facilities relate to refreshments provided on a farm or in a recreational facilities area, where there is a clear link with the rural environment and/or the farm. There are two main types of auxiliary and small-scale refreshments facilities: sales from the farmhouse and the provision of refreshments. Within these types, there are also various sub-categories. These types of refreshments facilities generally accompany farm diversification activities.

Regulations (municipal or otherwise) regarding these auxiliary and small-scale refreshments facilities are often seen as rather confusing by entrepreneurs. *LTO-Noord* (the Northern branch of the Dutch Agricultural and Horticultural Organisation) and farmers see a need for an analysis in which this 'grey area' is explored and reduced. This analysis is also useful for municipal councils in view of their tasks in the field of auxiliary and small-scale refreshments facilities provided by farmers. The recommendations are primarily aimed at municipal councils.

LEI therefore carried out a 'quick scan' for LTO within eight municipalities relating to their experiences and approaches in the field of auxiliary and small-scale refreshments facilities run by farmers. The municipalities were chosen on the basis of the number of farm diversification activities in the area. A certain amount of experience with the problem and possible solutions could therefore be expected. The results of the interviews with municipal council officials give an impression of the clarity or lack of clarity, and provide an impetus for working towards solutions for the future.

The interviews show that there are many differences between municipalities regarding regulations for auxiliary and small-scale refreshments

facilities. The land use plan of each municipality describes the permitted forms of diversification on farms. There is little confusion about sales from the farmhouse, but little is specified about the provision of refreshments. The different municipal councils deal with this in different ways, varying from the single requirement of having an exemption for a farm diversification activity, an exemption for hospitality and catering, having a basic operating permit for hospitality and catering, to a change in the land use plan to incorporate hospitality and catering. The other conditions relating to an outdoor café terrace, closing times, surface areas etc. also vary. The way in which the refreshments are provided and where they are consumed also plays a role.

With the growth of auxiliary and small-scale refreshments facilities run by farmers in rural areas, there is a greater need for a policy framework for the regulation of such activities. The land use plan offers possibilities in this regard. As long as there is a link with a working farm, the refreshments facility can be viewed as a non-autonomous refreshments facility with an auxiliary role for the farm. Auxiliary and small-scale refreshments facilities could then be seen as a standard element of farm diversification activities, and could thus be included within the farming setting without further exemption procedures being required. This would provide both entrepreneurs and municipal councils with greater clarity. Municipal councils can of course set additional conditions as they see fit, for example regarding advertising, café terraces and other such matters.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Steeds meer agrarische ondernemers hebben binnen hun bedrijfsvoering een verbredingsactiviteit opgenomen ter ondersteuning van hun inkomen.

Agrorecreatie en huisverkoop zijn twee voorbeelden van verbredingsactiviteiten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om minicampings, rondleidingen op het bedrijf, een theetuin of een boerderijwinkel. Veel agrariërs willen de kwaliteit en aantrekkelijkheid van deze activiteiten verder verbeteren door middel van het aanbieden van consumpties.

Vooraf bij de verkoop van consumpties krijgen agrariërs in de opzet en uitvoering ervan met voor hen nieuwe, en omdat het een nichemarkt betreft, vaak ook onduidelijke, regelgeving te maken. Ten aanzien van regelgeving rondom agrarische verbreding is er nog een grijs gebied op dit punt. Begin 2007 heeft LTO een onderzoek afgerond naar knelpunten rondom ondersteunende en kleinschalige horeca bij agrarische ondernemers. Uit dit onderzoek bleek dat de ondernemers vooral gemeentelijke regelgeving rondom horeca als onduidelijk ervaren, als een 'grijs gebied'. Meer specifiek bleek dat:

- ondernemers het beeld hebben dat enige horeca als noodzakelijk wordt gezien, maar niet is toegestaan of niet weten of het is toegestaan;
- er onduidelijkheid is over wat wel en niet mag (mogelijk illegaal of in een grijs gebied ondernemen);
- er sprake is van bureaucratie en gebrek aan eenduidigheid en eenheid van beleid tussen gemeenten onderling;
- er negatieve reacties en klachten zijn uit de horecabranche en de omgeving, burens en collega-agrariërs;
- er gevreesd wordt dat het moeten voldoen aan de gestelde eisen voor ondersteunende en kleinschalige horeca dermate hoge investeringskosten met zich meebrengt, dat de nevenactiviteiten vanuit economisch oogpunt niet rendabel te maken zijn.

Zo bleek uit het LTO-onderzoek dat een deel van de ondernemers in de problemen kan komen als er sprake zou zijn van strikte handhaving, een deel

niet de beschikking heeft over de juiste vergunningen en een deel van de agrariërs niet zeker is over welke vergunningen ze nodig zou hebben.

1.2 Doelstelling

LTO en agrarische bedrijven hebben behoefte aan een analyse waarin het 'grijze gebied' van gemeentelijke regelgeving rondom ondersteunende en kleinschalige horeca in de verbredings sfeer wordt verkend en kleiner gemaakt. Er is behoefte aan een algemeen overzicht van wat wel en niet kan en mag en onder welke voorwaarden, wat daarna nog onduidelijk blijft en hoe dit resterende gebied minder grijs kan worden gemaakt. Dit overzicht kan ook gemeenten ondersteunen bij hun beleids- en uitvoerende taken op het gebied van ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs. De aanbevelingen zijn ook vooral voor gemeenten van nut.

LTO heeft het LEI via de helpdesk Vitaal Landelijk Gebied van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gevraagd om een quickscan te doen onder een aantal gemeenten naar hun ervaringen met en aanpak van ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs. De vraag is ingediend door de heer Gerritsen van de directie Platteland van het ministerie van LNV. De resultaten moeten een aanzet vormen voor een mogelijk in de toekomst te ontwikkelen 'handboek' ondersteunende en kleinschalige horeca ten behoeve van agrarische ondernemers en gemeenten.

1.3 Aanpak en afbakening

Selectie van gemeenten

Op basis van gegevens uit de Landbouwtelling is eerst een overzicht gemaakt van gemeenten met relatief veel agrarische bedrijven met de verbredingstak agrotecreatie en huisverkoop (zie bijlage 2 voor een overzichtskaart). Op basis van dit overzicht is een tiental gemeenten geselecteerd met een groot aantal bedrijven met agrarische recreatie en/of huisverkoop. Deze selectie vormt de basis voor de quickscan. Niet alle geselecteerde gemeenten wilden tijd beschikbaar stellen voor een gesprek of konden niet voldoende informatie verstrekken over het onderwerp. Uiteindelijk zijn er met de volgende gemeenten gesprekken gevoerd:

- Gemeente Berkelland (Gelderland);
- Gemeente Bronckhorst (Gelderland);
- Gemeente Dinkelland (Overijssel);
- Gemeente Sluis (Zeeland);
- Gemeente Terneuzen (Zeeland);
- Gemeente Texel (Noord-Holland);
- Gemeente Veere (Zeeland);
- Gemeente Winterswijk (Gelderland).

De meeste gemeenten hebben ook informatie gestuurd over het beleid ten aanzien van het buitengebied. Tevens is er via deskresearch naar bruikbare informatie gezocht. De geraadpleegde informatiebronnen staan achter in deze notitie opgenomen. Er is uit de gemeentelijke stukken niet letterlijk gerefereerd in de tekst.

Werkdefinities en afbakeningen

Er zijn werkdefinities gemaakt van ondersteunende en kleinschalige horeca. De definities voor deze analyse betreffen:

1. Ondersteunende horeca:
horeca die men aanbiedt aan besloten groepen die een agrarisch bedrijf bezoeken of aan een activiteit op een agrarisch bedrijf deelnemen.
2. Kleinschalige horeca:
horeca die wordt aangeboden op het agrarisch bedrijf of op een recreatieknooppunt, waarbij er duidelijk een link wordt gelegd met het landelijk gebied en/of het bedrijf.

Er is een afbakening gemaakt van activiteiten en grootte van activiteiten die wel en niet in de analyse worden meegenomen. De afbakeningen betreffen:

- ondersteunende horeca is ter ondersteuning van een andere activiteit op het bedrijf. De grens ligt bij het aanbieden van horeca aan derden. Derden zijn mensen/groepen die niet specifiek voor het agrarische bedrijf komen. Zo is een feest in een ruimte op het bedrijf bijvoorbeeld geen ondersteunende horeca. Het aanbieden van een kop koffie na een rondleiding wel;
- de definitie van kleinschalige horeca kan niet heel specifiek worden gemaakt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om verkoop van consumpties op

het bedrijf of op een knooppunt die ter plekke geconsumeerd mogen worden;

- het verstrekken van alcohol blijft buiten deze analyse;
- activiteiten waarvoor een gebruiksvergunning nodig is (deze is nodig wanneer er 50 personen of meer tegelijk aanwezig kunnen zijn), valt buiten deze analyse. Dit wordt niet meer als kleinschalig beschouwd.

Over het algemeen gaat het bij ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs om een ondersteunende activiteit binnen een verbredings- en/of verdiepingsactiviteiten of om een zelfstandige verbredingsactiviteit. Hier volgen de binnen deze analyse gehanteerde definities van verbreding en verdieping.

3. Verbreding:

Activiteiten die niet betrekking hebben op de gebruikelijke agrarische productie, maar wel een ruimtelijke en inhoudelijk koppeling hebben met het agrarisch bedrijf. Ze vinden dus op of vanuit het landbouwbedrijf plaats. Onder verbreding vallen:

- groene en blauwe diensten (natuur- en landschapsbeheer, weidevogelbeheer, ganzenopvang, waterkwaliteitszorg, loonwerk voor natuurorganisaties, enzovoort);
- agrotourisme en recreatie (kamperen, poldersport, logies, horeca, enzovoort);
- windenergie en biogas (alleen als aan derden wordt geleverd);
- zorglandbouw, kinderopvang;
- verhuur van gebouwen voor niet-agrarische doelen.

4. Verdieping:

Binnen de keten tracht de primaire producent een groter deel van de toegevoegde waarde te verkrijgen. Hieronder vallen:

- bewerken van producten (zelfkazen, sap maken);
- boerderij- en huisverkoop.

Voor deze analyse zijn alleen agrotourisme en -recreatie en boerderij- en huisverkoop van belang.

Vragenlijst en gesprekken

Er is een vragenlijst opgesteld ten behoeve van de gesprekken met de gemeenten (zie bijlage 3). De gemeenteambtenaren zijn telefonisch benaderd. De gesprekken zijn ook per telefoon gehouden. Er is vooral gesproken met ambtenaren ruimtelijke ordening en ambtenaren van een plattelandsloket. Er zijn gespreksverslagen gemaakt, die naar respondenten zijn geretourneerd ter akkoord. De gemeenten hebben ook diverse stukken zoals bestemmingsplannen en notities toegestuurd. Tevens is er een gesprek met de VNG geweest. Bijlage 1 geeft een overzicht van gemeenten waarmee is gesproken. Het onderzoek vond plaats tussen oktober en december 2007.

De gesprekken hebben alleen vanuit het gezichtspunt van gemeenten plaatsgevonden. Dit kan betekenen dat er knelpunten en oplossingsrichtingen vanuit de positie van de gemeente aan de orde komen die voor de ondernemers wellicht niet van toepassing zijn of anders worden ervaren. Het eerdergenoemde onderzoek van LTO, richtte zich op de ondernemers, waardoor er vanuit dat onderzoek een beeld vanuit de ondernemers is ontwikkeld.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding volgt een kort overzicht van wet- en regelgeving waar agrariërs met ondersteunende en kleinschalige horeca mee te maken kunnen krijgen. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de quickscan onder gemeenten beschreven. Dit hoofdstuk wordt gevolgd door een analyse van deze resultaten. De notitie eindigt met conclusies en aanbevelingen.

2 Algemene wet- en regelgeving ondersteunende en kleinschalige horeca

LTO heeft op basis van haar eigen onderzoek een overzicht gemaakt van de voornaamste onderdelen van de wet- en regelgeving, waarmee agrariërs met horeca-activiteiten te maken kunnen krijgen (zie hiervoor de website van LTO: www.lto.nl).

Binnen onze analyse is dit overzicht beperkter omdat wij het schenken van alcohol uitsluiten, evenals activiteiten waarvoor een gebruiksvergunning noodzakelijk is en feesten en partijen die niet verbonden zijn met het agrarisch bedrijf of de agrarische omgeving.

Benodigde vergunningen betreffen vergunningen die bij de gemeente moeten worden aangevraagd. In de algemene plaatselijke verordening (APV) staat weergegeven waarvoor een gemeentelijke vergunning moet worden aangevraagd. Dit verschilt per gemeente. De vergunningen en regelgeving die over het algemeen een rol kunnen spelen bij ondersteunende en/of kleinschalige horeca betreffen:

- ruimtelijke ordening in de vorm van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan vormt altijd uitgangspunt voor de (verbrede) activiteit. Soms voldoet een melding, maar vaak is een vrijstelling (artikel 15, 17 of 19) nodig;
- terrasvergunning;
- standplaatsvergunning (voor uitstalling van producten);
- exploitatievergunning;
- sluitingstijden. Niet iedere gemeente hanteert sluitingstijden, wel hebben ze een winkeltijdenverordening. Dit laatste geldt voor detailhandel, daar vallen verbreding en horeca niet altijd onder;
- bouwvergunning, indien er sprake is van nieuwe gebouwen en/of aanbouwen;
- wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevinggebieden;
- voedselveiligheidsplan en registreren bij de voedsel- en warenautoriteit. Dit gaat buiten de gemeente om.

Een belangrijk probleem bij ondersteunende en kleinschalige horeca is dat gemeenten dit niet altijd als ondersteuning zien en het verschillend beoordelen en behandelen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er in het bestemmingsplan moet zijn opgenomen dat er detailhandel is toegestaan, dat er een vrijstelling detailhandel noodzakelijk is, dat zelfstandige horeca is toegestaan of dat er een agrarische nevenactiviteit mag plaatsvinden. Dit kan per gemeente verschillen, maar ook per situatie. Dit is één van de belangrijkste aspecten waardoor de wet en regelgeving rondom ondersteunende en kleinschalige horeca zo'n grijs gebied is.

In het volgende hoofdstuk volgt een overzicht van hoe de benaderde gemeenten hiermee omgaan.

3 Resultaten gesprekken met gemeenten

3.1 Inleiding

Aan de hand van de opgestelde vragenlijst (zie bijlage 3) is een aantal gesprekken gevoerd met gemeenteambtenaren. Om een meer volledig beeld te krijgen was het veelal noodzakelijk om per gemeente meerdere personen te spreken te spreken. Het hoofdstuk is opgezet aan de hand van de onderwerpen uit de vragenlijst.

3.2 Antwoorden op de vragenlijst

De toekomstvisie en het gemeentelijk beleid voor het buitengebied worden over het algemeen verwoord in het bestemmingsplan buitengebied. Veel gemeenten zijn bezig met het ontwikkelen van een nieuw bestemmingsplan. In de meer actuele bestemmingsplannen is toenemende aandacht voor de mogelijkheden en randvoorwaarden van verbrede landbouw. Tevens neemt de gedetailleerdheid hieromtrent toe. Dit alles moet aansluiten bij de uitgangspunten van het provinciale beleid voor het buitengebied. Gemeenten dienen zich aan de provinciale regels te houden, maar kunnen hierbinnen al dan niet strikter beleid voeren.

Over het algemeen willen gemeenten dat de landbouw en de uitstraling van het buitengebied blijven bestaan en indien mogelijk worden versterkt. Hiervoor is het noodzakelijk om beleid te formuleren ten aanzien van agrariërs die aan verbreding (willen) doen en ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing. Een belangrijke vereiste die veelal wordt genoemd, is dat de ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd moet blijven. Over wat ruimtelijke kwaliteit is, loopt de gedetailleerdheid per gemeente uiteen.

Over het algemeen komt het erop neer dat elke verbredingsaanvraag apart wordt bekeken. Allereerst wordt aan de hand van het bestemmingsplan van het buitengebied bekeken wat de mogelijkheden zijn. Wanneer hieraan wordt voldaan en de nodige aanvragen zijn ingediend, wordt er gekeken naar overige benodigde vergunningen.

Informatieverstrekking aan en stimulansen vanuit de gemeente voor agrariërs die (willen) verbreden

Steeds vaker bestaat er binnen een gemeente een plattelandsloket. Hier kunnen agrarische ondernemers terecht met hun vragen ten behoeve van hun plannen en ideeën. De invulling verschilt nog wel eens per gemeente. Bij één van de ondervraagde gemeenten is deze functie ingevuld door een gebiedscoördinator. Deze gebiedscoördinator gaat zelf bij de ondernemers in het buitengebied langs waardoor de gemeente inzicht krijgt in de huidige, maar ook de toekomstige plannen van de ondernemers. Hierdoor kan vroegtijdig ondersteuning worden geboden. Bij andere gemeenten zie je dat de ondernemers zelf contact opnemen met de gemeente en bij het loket terechtkomen. Sommige overheden zorgen ervoor dat de ondernemer slechts met één contactpersoon te maken krijgt. Deze contactpersoon gaat dan binnen de gemeente de nodige informatie vergaren bij collega's. Andere gemeenten laten de ondernemers de nodige afdelingen en daarbij behorende betrokkenen afgaan.

De meeste gemeenten geven aan dat het handig is dat de ondernemer al komt wanneer het idee nog in de ontwikkelingsfase zit. Gezamenlijk kan er dan gekeken worden naar de mogelijkheden en onmogelijkheden en de beste invulling. Zo voorkomt de ondernemer dat hij veel tijd (en wellicht geld) steekt in plannen die uiteindelijk alsnog aangepast dienen te worden.

In een enkele gemeente wordt proactief verbreding gestimuleerd door informatieve avonden te organiseren waarin verteld wordt over de mogelijkheden binnen de gemeente en de eventuele subsidies.

Verschillen tussen gemeenten en samenwerking

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeenten nagenoeg geen samenwerking hebben met buurgemeenten ten aanzien van verbreding. Wel zijn ze op de hoogte van elkaars bestemmingsplannen en zullen de meeste bestemmingsplannen wel op hoofdlijnen overeenkomen aangezien deze moeten aansluiten bij het streekplan. Vaak is er onderling ook wel contact tussen gemeenten, denk hierbij aan werkgroepen waarin verschillende gemeenten deelnemen.

Er zijn echter op detailniveau veel verschillen. Deze komen uit de bestemmingsplannen en de algemene plaatselijke verordeningen naar voren. Voorbeelden zijn de verbredingsmogelijkheden en -eisen, het wel niet hanteren van sluitingstijden en het wel of niet onder detailhandel rekenen van

huisverkoop. Ook kan het terrasvergunningenbeleid verschillen. Sommige gemeenten hanteren helemaal geen terrasvergunningen in het buitengebied, andere willen juist geen terrassen en staan dit helemaal niet toe, terwijl weer andere een terras niet toestaan, maar bijvoorbeeld wel het gebruik van picknicktafels.

Aanwezigheid van verbrede landbouwactiviteiten en activiteiten in andere sectoren met ondersteunende en/of kleinschalige horeca

Verbrede landbouwactiviteiten zijn in de alle gemeenten in dit onderzoek aanwezig en bekend. Er worden echter weinig specifieke voorbeelden van ondersteunende en/of kleinschalige horeca genoemd. Het meest genoemde voorbeeld is huisverkoop van producten, maar hier zijn lang niet altijd horeca-activiteiten aan gekoppeld. Voorbeelden van 'echte' kleinschalige horeca betreffen veelal ijsverkoop.

In de Achterhoek zijn er in verschillende gemeenten Uutblaoshuuskjes. Hier wordt er op het erf van een bestaande boerderij in een bijgebouwtje koffie, thee of fris, fietsroutes, boerenijs en toiletgebruik aangeboden tegen betaling. Bezoekers kunnen zichzelf bedienen en zelf afrekenen. De Uutblaoshuuskjes zijn open van zonsopgang tot zonsondergang (www.uutblaoshuuskjes.nl). Dit is te vergelijken met de 'Rustpunten' die rond het buitengebied van Deventer zijn ingericht (www.rustpunt.nu).

Kleinere campings hebben over het algemeen geen ondersteunende horeca en er komen weinig aanvragen binnen van minicampings die ondersteunende horeca willen bieden. Andere sectoren met ondersteunende horeca betreffen veelal sportkantines. Omdat deze meestal binnen de kernen liggen, vallen ze vaak onder ander beleid. Ze dienen wel aan dezelfde regels en vergunningen te voldoen. Maar men vindt de agrarische ondersteunende en kleinschalige horeca daar eigenlijk niet mee te vergelijken.

Beoordeling ondersteunende en/of kleinschalige horeca

De aanvragen voor ondersteunende en/of kleinschalige horeca vallen over het algemeen onder het kopje 'agrarische nevenfuncties', soms onder 'kleinschalige ondergeschikte detailhandel'. Er wordt allereerst gekeken welke functies volgens het bestemmingsplan op de locatie zijn toegestaan. Er wordt bepaald of de activiteit daaronder valt. Indien dat het geval is, wordt er beoordeeld of de activiteit aan de eventueel gestelde voorwaarden voldoet. Zo zijn er aan verkooppunten vaak voorwaarden gekoppeld, bijvoorbeeld over

de verkoopoppervlakte. Als dat in orde is, wordt bekeken welke vergunningen/meldingen nodig zijn en of men daaraan kan voldoen. Deze liggen vast in de algemene plaatselijke verordening van de gemeente en ten aanzien van milieuvergunningen in het besluit Landbouw Milieuverordening en het Activiteitenbesluit.

Als de activiteit niet in het bestemmingsplan past, wordt gekeken of er een vrijstelling mogelijk is. Indien dat niet het geval is, wordt er naar wijzigingsmogelijkheden gekeken. Over het algemeen zal een gemeente niet zo gauw overgaan tot een bestemmingswijziging in het buitengebied.

Aanwezigheid van inhoudelijke overzichten van voorwaarden ten aanzien van ondersteunende en/of kleinschalige horeca

Over het algemeen was er een lijst met toegestane verbredingsactiviteiten aanwezig in de ondervraagde gemeenten. Een aantal typen vergunningen en regelgevingen zijn wij bij verschillende gemeenten tegengekomen. Niet elke vergunning/regelgeving was van toepassing bij iedere gemeente en ook de voorwaarden kunnen verschillen. Genoemde vergunningen en regelgeving:

- bestemmingsplan;
- ruimtelijke zoneringen;
- terrasvergunning;
- exploitatievergunning;
- sluitingstijden;
- milieuvergunning;
- hygiënevoorschriften, voedselveiligheidsplan en registratie bij de Voedsel en Waren Autoriteit (gaat buiten gemeente om).

Activiteiten waarvan het niet duidelijk is of ze mogen worden toegestaan

Hier konden de gesprekspartners geen specifieke voorbeelden van noemen. De twijfel zat bijvoorbeeld wel bij de vraag of er na het geven van een rondleiding koffie uit de thermoskan op een baal stro mag worden aangeboden zonder aanvullende vrijstellingen, vergunningen, enzovoort.

Geconstateerde problemen op gebied van ondersteunende en/of kleinschalige horeca

Hier konden de gesprekspartners geen voorbeelden van noemen. Wel letten de gemeenten erop dat horeca door agrariërs kleinschalig blijft om problemen te voorkomen op gebied van concurrentie met andere horeca en om de

openbare orde te handhaven. Dat zijn redenen waarom er bijvoorbeeld met maximale vloeroppervlakken wordt gewerkt en vaak geen alcoholvergunningen worden verstrekt.

Bestaande samenwerkingsverbanden tussen horeca-ondernemers, agrarische ondernemers en toeristenorganisaties

Er zijn niet veel samenwerkingsverbanden bekend bij de gemeenten. Er zijn wat agrariërs die naar horecagelegenheden in de dorpskernen verwijzen en andersom. In Zeeland is er een gemeente waar agrariërs zelf in drie gebieden survival-achtige dagtochten hebben opgezet (wandelroute met GPS-systeem, fietsroute met lunch en eventueel diner, kanoën, verhuur van oude trekken omgebouwd als fiets). In een andere gemeente werken twee agrariërs samen. De één is wijnboer en de ander fokt herten ten behoeve van het vlees. Zij combineren hun producten en organiseren (met kerst) een proeverij.

Binnen de gemeenten in de Achterhoek is Bureau Eerlijke Mededinging (BEM!) erg actief. Zij bestrijdt oneerlijke concurrentie van de horeca. Iedereen die weet of een vermoeden heeft van oneerlijke concurrentie binnen de horeca kan hier een klacht indienen. BEM! gaat na of deze gegrond is en bespreekt (soms tot aan de rechter) hoe dit opgelost kan worden.

4 Analyse resultaten

4.1 Inleiding

Op basis van de informatie die via de gesprekken en literatuur is verkregen, is het mogelijk om een beeld te vormen van de (on)duidelijkheden rondom de gemeentelijke regelgeving op het gebied van ondersteunende en kleinschalige horeca. In dit hoofdstuk wordt dit verder uitgewerkt.

4.2 Grije, minder grijze en heldere gebieden

Alle gemeenten met wie is gesproken, staan positief tegenover verbreding.¹ Het is dus duidelijk dat verbreding, in algemene zin, is toegestaan en gewenst. Hierbij zijn er soms wel vanuit ecologisch en/of landschappelijk oogpunt uitzonderingen. Zo kan het zijn dat in een gemeente binnen een beschermd natuurgebied bepaalde verbredingsactiviteiten niet zijn toegestaan en elders in het buitengebied wel.

Over het algemeen staat er in het bestemmingsplan omschreven wat er onder verbreding wordt verstaan, welke activiteiten daaronder vallen en welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan, onder welke voorwaarden. Er kan echter verschil zitten tussen gemeenten over wat onder verbreding wordt verstaan, wat er wel en niet wordt toegestaan en in de gedetailleerdheid van de voorwaarden. Of iets voor een agrarische ondernemer een grijs gebied is, kan dan ook vanuit twee oogpunten worden gezien:

- als de regelgeving tussen gemeenten verschilt;
- als de regelgeving binnen een gemeente niet duidelijk is.

Uit de gesprekken kunnen wij twee hoofdcategorieën ondersteunende en kleinschalige horeca onderscheiden. Dit zijn huisverkoop en het aanbieden van consumpties. Daarbinnen is weer een aantal subcategorieën te onderscheiden waarbij de duidelijkheid rondom regelgeving verschilt. De volgende tabel geeft deze hoofd- en subcategorieën en de mate

¹ We spreken hier van verbreding, maar hebben het ook over verdieping.

van onduidelijkheid van de regelgeving weer. Hoe donkerder de cel in de tabel, hoe onduidelijker de regelgeving is.

Figuur 4.1		Hoofd- en subcategorieën van kleinschalige en ondersteunende horeca	
Huisverkoop		Aanbieden consumptie	
Huisverkoop van eigen producten in daarvoor ingerichte ruimte		Aanbieden consumptie gekoppeld aan activiteit op bedrijf, bijvoorbeeld na rondleiding, in daarvoor ingerichte ruimte	
Huisverkoop van eigen en andermans producten in daarvoor ingerichte ruimte		Aanbieden consumptie niet gekoppeld aan activiteit in daarvoor ingerichte ruimte, bijvoorbeeld theetuin	
Huisverkoop in combinatie met aanbieden consumptie in daarvoor ingerichte ruimte		Aanbieden consumptie gekoppeld aan activiteit in niet daarvoor ingerichte ruimte, bijvoorbeeld glaasje fris in de stal	
Huisverkoop in 'stalletje' op eigen erf/productiegrond		Aanbieden consumptie niet gekoppeld aan activiteit in niet daarvoor ingerichte ruimte, bijvoorbeeld verkoop van ijs in een stalletje op eigen erf	
Huisverkoop in 'stalletje' elders, bijvoorbeeld op een knooppunt		Aanbieden consumptie niet gekoppeld aan activiteit in niet daarvoor ingerichte ruimte elders, bijvoorbeeld op een knooppunt	

Bij deze vormen van ondersteunende en kleinschalige horeca zijn ook de volgende onderwerpen van belang:

- parkeren;
- reclame-uitingen;
- terras;
- ruimtelijke inpassing;
- ruimtelijke zonering.

4.3 Huisverkoop

Over het algemeen staat er in het bestemmingsplan omschreven of huisverkoop is toegestaan en onder welke voorwaarden. Verschillende gemeenten hanteren hier echter wel verschillende uitgangspunten. Wat betreft vergunningen zijn we de volgende mogelijkheden tegengekomen:

- wel/niet vrijstelling nodig;
- wel/niet vrijstelling agrarische verbredingsactiviteit nodig;
- wel/niet vrijstelling (kleine ondergeschikte) detailhandel nodig;

- wel/niet bestemmingswijziging bestemmingsplan nodig;
- wel/geen exploitatievergunning nodig;
- wel/niet aanwezigheid van sluitingstijden.

Ook de voorwaarden verschillen per gemeente. Aspecten die we zijn tegengekomen:

- alleen verkoop eigen producten (zelf geproduceerd en/of bewerkt); verkoop andermans producten toegestaan, soms verbonden aan een maximum, soms hantering 5%-norm;¹
- verkoop andermans producten toegestaan indien uit de eigen streek;
- ondergeschiktheid huisverkoop aan agrarisch bedrijf;
- maximale oppervlakten (50 m²-350 m²);
- verkoop alleen in bestaande gebouwen;
- wel/niet verkoop buiten het eigen erf/grond, bijvoorbeeld op knooppunt, maximale afstand tot bouwblok;
- maximale overkapping bij 'stalletje';
- reclame-uitingen wel/niet toegestaan, eisen aan locatie en grootte verschillen;
- opslag buiten wel/niet toegestaan.

Duidelijkheid en onduidelijkheid rondom huisverkoop

Per gemeente lijkt er weinig onduidelijkheid te bestaan wat betreft huisverkoop. Ook door LTO is er al veel duidelijkheid geschapen rondom huisverkoop, onder andere via de notitie Verkoop vanaf de boerderij; Regelgeving 'huisverkoop'. Over het algemeen valt huisverkoop binnen de categorie agrarische verbredingsactiviteiten en mag dit onder de agrarische bestemming vallen. De voorwaarden voor de huisverkoop verschillen, maar zijn over het algemeen duidelijk.

Wel moet worden genoemd dat sommige gemeenten huisverkoop als detailhandel beschouwen wanneer er meer dan 5% van de totale omzet wordt behaald door middel van elders ingekochte producten (op basis van de norm in de tot 2001 geldende Vestigingswet). Zij eisen dan bijvoorbeeld een vrijstelling kleine ondergeschikte detailhandel. Er zijn twee uitzonderingen die meer onduidelijkheid kunnen geven.

¹ Volgens de Vestigingswet, die tot 2001 geldig was, werd huisverkoop gezien als detailhandel als meer dan 5% van de totale omzet uit elders ingekochte producten bestaat. De wet geldt niet meer. Bron: LTO, werkgroep Product en Afzet.

- Wanneer de huisverkoop wordt gecombineerd met het aanbieden van een consumptie die ter plekke kan worden genuttigd, kan het onduidelijk zijn waaraan de ondernemer moet voldoen. Sommige gemeenten zien dit als een logische ondersteuning van de al aanwezige activiteit en staan het toe zonder verdere vergunningverplichtingen, maar andere gemeenten eisen bijvoorbeeld een basisexploitatievergunning horeca. Ook proeverijen kunnen onduidelijkheid geven. Een ander voorbeeld van onduidelijkheid op dit punt betreft de eis dat er alleen zelf vervaardigde dranken en spijzen mogen worden aangeboden ter consumptie. Het is dan niet duidelijk of bijvoorbeeld koffie daaronder valt. De koffie is immers zelf bereid, maar niet zelf verbouwd en bewerkt.
- De tweede uitzondering betreft het aanbieden van producten elders, bijvoorbeeld op een toeristisch knooppunt (vergelijkbaar met een viskraam op een openbaar plein). Nog maar weinig gemeenten hebben hiermee te maken en/of beleid op gemaakt. Meestal is het verkooppunt dan ook gesitueerd op het eigen of andermans particulier erf.

Parkeren moet over het algemeen op eigen terrein gebeuren, activiteiten mogen geen grote verkeersaantrekkende werking hebben en de activiteit mag voor de omliggende agrarische bedrijven en/of grondgebruikers geen negatieve gevolgen hebben. Enkele gemeenten passen zoneringsregels toe vanuit ecologisch en/of landschappelijk oogpunt, wat betekent dat niet iedere activiteit overal is toegestaan. Dergelijke regels scheppen verder geen onduidelijkheid.

4.4 Aanbieden consumptie

Het aanbieden van een consumptie kan op diverse manieren gebeuren. Hoe dit gebeurt, is van invloed op hoe deze activiteit door een gemeente wordt beoordeeld en welke eisen eraan worden gesteld. Het volgende voorbeeld geeft de gecompliceerdheid aan (zie tekstkader).

Kader 4.1**Praktijkvoorbeeld ijsverkoop**

Een agrarisch ondernemer verkoopt op eigen terrein ijs wat buiten zijn erf wordt genuttigd. Deze gemeente rekent deze activiteit onder de noemer detailhandel en ziet het niet als horeca of agrarische verbredingsactiviteit. Als het bestemmingsplan detailhandel niet toestaat op deze locatie, mag het ijs niet worden verkocht.

De agrarisch ondernemer verkoopt ijs op eigen erf dat ter plaatse aan tafeltjes geconsumeerd kan worden. Deze gemeente beschouwt dit als een zelfstandige horeca-activiteit en niet als detailhandel of agrarische verbredingsactiviteit. Er moet een vrijstelling horeca aanwezig zijn, anders mag het ijs niet worden verkocht.

De agrarisch ondernemer verkoopt ijs aan mensen die zijn bedrijf komen bezoeken. Deze gemeente beschouwt dit als horecavoorziening, ondergeschikt aan de agrarische verbredingsactiviteit. In het bestemmingsplan moet aangegeven staan dat verbredingsactiviteiten zijn toegestaan binnen de agrarische bestemming of er moet sprake zijn van de vrijstelling om het ijs op deze wijze te kunnen verkopen.

Als de agrarisch ondernemer een bord aan de weg zet met ijsverkoop erop, dan houdt volgens deze gemeente de activiteit op een ondersteuning van de agrarische verbredingsactiviteit te zijn.

Bron: LTO, Overzicht en informatiebronnen wet- en regelgeving horeca.

Gemeenten beoordelen het hiervoor beschreven voorbeeld echter verschillend. Uit het voorbeeld blijkt dat er drie uitgangspunten zijn bij het aanbieden van de consumptie:

1. het aanbieden van een consumptie die gekoppeld is aan een activiteit op het bedrijf;
2. het aanbieden van een consumptie die niet is gekoppeld aan een activiteit op het bedrijf;
3. een combinatie hiervan.

Daarbij kan ook meespelen of er wel of niet een speciaal ingerichte ruimte en/of terras aanwezig is.

Losse consumpties

Over het algemeen is er binnen de gemeenten helderheid over horeca die niet direct gekoppeld is aan een activiteit op het agrarisch bedrijf (maar wel gekoppeld aan de agrarische ambiance of de agrarische productie). Men spreekt daarbij in de gemeentelijke stukken veelal over 'theetuinen', maar het gaat bijvoorbeeld ook om losse ijsverkoop in een stalletje, enzovoort.

Verschillende gemeenten hanteren hier echter ook weer verschillende uitgangspunten. Wat betreft vergunningen en regelgeving zijn we de volgende mogelijkheden tegengekomen:

- wel/niet vrijstelling agrarische verbredingsactiviteit nodig;
- wel/niet vrijstelling horeca nodig;
- wel/niet wijziging bestemmingsplan naar bestemming horeca nodig;
- wel/niet basisexploitatievergunning horeca nodig;
- wel/niet aanwezigheid van sluitingstijden;
- wel/niet terras op eigen terrein toegestaan;
- wel/niet vrijstelling kleinschalige terrasvoorziening;
- wel/niet terrasvergunning.

Ook hier verschillen de voorwaarden per gemeente:

- over het algemeen eisen gemeenten een mate van ruimtelijke inpassing. Veelal zijn ze echter niet concreet wat ze hieronder verstaan. Soms is een landschapsplan verplicht;
- maximale oppervlakten binnen- en buitenruimte;
- alleen in bestaande gebouwen;
- ondergeschiktheid horecavoorziening aan agrarisch bedrijf. Veelal wordt er niet concreet aangegeven wat ondergeschiktheid is;
- investeringen in buitengebied (financiële bijdragen en/of fysieke bijdragen);
- ruimtelijke zonerings;
- reclame-uitingen wel/niet toegestaan, eisen aan locatie en grootte van reclame-uitingen verschillen;
- opslag buiten wel/niet toegestaan.

Tevens zijn er gemeenten die de verkoop van consumpties op boerenbedrijven stimuleren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de opzet van Uitblaoshuuskjes en Rustpunten, die binnen de agrarische bestemming werden toegestaan.

Consumptie gekoppeld aan activiteit op het agrarisch bedrijf

Over het aanbieden van een consumptie die gekoppeld is aan een activiteit op het bedrijf staat niets beschreven in de informatie die wij hebben verkregen. Sommige gemeenten geven aan dat hiervoor een basisexploitatievergunning horeca noodzakelijk is, ervan uitgaande dat er een ingerichte ruimte is waar

de consumptie kan worden genuttigd. Hoe je om moet gaan met een 'glasje fris' in de stal is in dat geval onduidelijk. Andere gemeenten zien een consumptie gekoppeld aan een activiteit op het bedrijf als logisch onderdeel van de verbredingsactiviteit en geven aan dat er alleen een vrijstelling agrarische verbredingsactiviteit nodig is. Gaat het om een combinatie van het aanbieden van consumpties aan bezoekers van een agrarische activiteit en losse bezoekers, dan wordt het geheel nog onduidelijker.

Ook hier geldt dat er nog weinig uitgewerkt is over consumpties die op een locatie buiten het erf worden genuttigd, zoals op een recreatief knooppunt. Over het algemeen is het verkooppunt op eigen particulier erf.

Parkeren moet meestal op eigen terrein gebeuren, activiteiten mogen geen grote verkeersaantrekkende werking hebben en de activiteit mag voor de omliggende agrarische bedrijven en/of grondgebruikers geen negatieve gevolgen hebben. Enkele gemeenten passen ruimtelijke zonering toe vanuit ecologisch en/of landschappelijk oogpunt, wat betekent dat niet iedere activiteit overal is toegestaan.

5 Conclusies en aanbevelingen

De beleidsaanbevelingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn vooral van nut voor gemeentelijke organisaties.

In het landelijk gebied zien we steeds vaker de aanwezigheid van ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven. Deze vorm van horeca vergroot de aantrekkelijkheid van het platteland en draagt bij aan behoud en levensvatbaarheid van de agrarische sector en daarmee het landelijk gebied. De ondersteunende en kleinschalige horeca staat vooral in dienst van de verbredingsactiviteiten. Dit geeft in zijn geheel meerwaarde aan de hoofdfunctie van de agrarische bedrijven. De uiteindelijke inkomsten uit deze horeca-activiteiten zijn bescheiden (Vader, 2007), waardoor er geen vrees hoeft te zijn voor oneerlijke concurrentie met zelfstandige horeca.

Uit de gesprekken met gemeenten kan worden opgemaakt dat er veel verschil tussen gemeenten bestaat rondom de regelgeving ten aanzien van ondersteunende en kleinschalige horeca. Hoewel huisverkoop verschillend wordt beoordeeld en er verschillende voorwaarden aan worden gesteld, bestaat er weinig onduidelijkheid hieromtrent. Over het aanbieden van consumpties zijn de regels voor alsnog weinig uitgewerkt, vooral als het gaat om consumpties die gekoppeld zijn aan activiteiten op het agrarisch bedrijf. Ook hier gaan gemeenten verschillend mee om.

Ondersteunende en kleinschalige horeca als verbredingsactiviteit in het bestemmingsplan

Met de opkomst van ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs in het buitengebied ontstaat er meer behoefte aan een beleidskader waarmee dergelijke activiteiten kunnen worden gereguleerd. Het bestemmingsplan biedt hiervoor goede uitgangspunten. Omdat het gaat om een aanvullende voorziening is het niet de bedoeling om deze horecavorm op de plankaart van het bestemmingsplan op te nemen, maar het zou wel als apart begrip in de bestemmingsplannen een plek kunnen krijgen. Uitgangspunt zou daarbij kunnen zijn dat ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs als (onderdeel van een) agrarische verbredingsactiviteit wordt gezien en binnen de agrarische bestemming mogelijk is zonder verdere vrijstellingsprocedures. Uiteraard kunnen er wel eisen worden gesteld aan de omvang en eventuele

andere voorwaarden, zoals de koppeling aan een functionerend agrarisch bedrijf. In de volgende paragrafen volgen gedetailleerdere conclusies en aanbevelingen.

Huisverkoop van eigen producten

De regelgeving rondom huisverkoop van eigen agrarische producten kan als duidelijk worden beschouwd. Dit zou dan ook goed als standaard agrarische verbredingsactiviteiten kunnen worden opgenomen onder de agrarische bestemming in het bestemmingsplan. Er kan daarbij als voorwaarde de verbondenheid met een functionerend agrarische bedrijf worden gekoppeld. Dit zou betekenen dat een functionerend agrarisch bedrijf zonder vergunning zijn eigen producten mag verkopen.

Ook kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan de bebouwing waar de verkoop plaatsvindt, bijvoorbeeld ten aanzien van oppervlakte, of dat de verkoop in bestaande bebouwing moet plaatsvinden, enzovoort.

Koppeling aan het inkomen van het agrarisch bedrijf achten wij als voorwaarde minder bruikbaar, onder andere omdat deze inkomens van jaar tot jaar behoorlijk kunnen variëren.

Huisverkoop van niet zelf geproduceerde producten

Hoewel de nog door veel gemeenten gehanteerde '5%-norm' duidelijk is, lijkt deze achterhaald. Beter is om in een bestemmingsplan aan te geven dat er alleen streekambachtelijke en boerderijproducten verkocht mogen worden, welke niet in de gebruikelijke detailhandel kunnen worden gevonden, zonder onderscheid te maken tussen eigen en andermans producten. Ook de verkoop van andermans agrarische producten op een functionerend agrarisch bedrijf zou dan als standaard verbredingsactiviteit kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan.

Men gaat niet puur naar de boerderijwinkel om de producten aan te schaffen, maar ook voor de ervaring en ambiance. Het bezoek aan de boerderijwinkel heeft dus ook een zogenaamd 'funshopgehalte'. Het kunnen nuttigen van een ijsje of kopje koffie draagt hieraan bij. Het aanbieden van consumpties bij de huisverkoop, mits het om de agrarische producten en koffie, thee en limonade gaat, kan daarom als ondersteunende activiteit van de huisverkoop worden gezien en dus als onderdeel van de agrarische verbredingsactiviteit, waarvoor extra vergunningen niet nodig zouden hoeven zijn.

Aanbieden van losse consumpties

Het aanbieden van consumpties naast de agrarische bedrijfsvoering is een toenemend verschijnsel in het landelijk gebied. Dit dient voor de consument dan ook echt een horecadoel, maar heeft daarnaast ook een belangrijke belevingswaarde. Het is duidelijk dat vooral de schaal bepalend is voor hoe hier tegenaan wordt gekeken door gemeenten. Wanneer is het aanbieden van een consumptie nog kleinschalig en kan de bestemming agrarisch blijven en is er wel of niet sprake van een noodzaak tot vrijstelling horeca-activiteiten? Zou een Utblaoshuusken anders moeten worden beoordeeld dan een theetuin?

Zolang er sprake is van een koppeling aan een functionerend agrarisch bedrijf, zou je kunnen spreken van een niet-zelfstandige horeca-activiteit, die zou kunnen passen binnen de agrarische bestemming als agrarische verbredingsactiviteit. Logischerwijs zou er bij kleinschalige verkoop van enkele soorten spijzen en dranken waarbij er sprake is van zelfbediening (en soms ook geen continue aanwezigheid van de agrarisch ondernemer, zoals in de Utblaoshuuskes waar het geld in een bus kan worden gedeponneerd) geen vrijstelling horeca en basisexploitatievergunning horeca nodig moeten zijn. Gaat het om het serveren van een groter aantal soorten consumpties, in een speciaal daarvoor ingerichte ruimte, dan is het begrijpelijk dat een gemeente dit wel eist. Het zou echter gemakkelijker zijn om ook deze horecavorm standaard op te nemen als agrarische verbredingsactiviteit binnen de agrarische bestemming. Daarbij kan een gemeente dan uiteraard wel voorwaarden scheppen ten aanzien van koppeling aan een functionerend agrarisch bedrijf, oppervlakte en gebruik van bestaande bebouwing.

Aanbieden van consumpties gekoppeld aan activiteit

Het aanbieden van een consumptie waarbij er sprake is van een directe koppeling aan een activiteit, zoals het kopje koffie na een rondleiding of een spelletje boerengolf, kan worden gezien als een ondersteuning en daarmee dus onderdeel van de verbredingsactiviteit. Het doel van de ondersteunende horeca betreft kwaliteitsverbetering van de activiteit. Ondersteunende horeca zou dan ook als standaardonderdeel kunnen worden gezien van agrarische verbredingsactiviteiten en als zodanig een plek kunnen krijgen in het bestemmingsplan, zonder extra vergunningvereisten, mits het beperkt blijft tot koffie, thee, fris en kleine versnaperingen.

Nieuwe Wro

Nu er een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening voor de deur staat, is het moment daar om ondersteunende en kleinschalige horeca een plek te geven in het bestemmingsplan. Met deze nieuwe wet zullen er namelijk veranderingen optreden op het gebied van bestemmingsplannen. Zo worden deze plannen verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied, moeten ze om de tien jaar worden geactualiseerd en worden buitenplanse vrijstellingen (artikel 19) beperkt tot een kruimellijst. Met name vanwege dit laatste is het van belang dat er in een bestemmingsplan duidelijk staat aangegeven welke activiteiten zijn toegestaan. Veel gemeenten zijn momenteel bezig met het actualiseren van hun bestemmingsplannen en zijn dan ook in de gelegenheid om ondersteunende en kleinschalige horeca daarbinnen te definiëren en op te nemen als (onderdeel van een) agrarische verbredingsactiviteit.

Wordt er nog niet aan een nieuw bestemmingsplan gewerkt, dan zouden ondersteunende en kleinschalige horeca via een gemeentelijke verordening als agrarische verbredingsfunctie kunnen worden aangemerkt.

Overige vergunningen

Uit de gesprekken met gemeenten is gebleken dat het aantal 'overige' gevraagde vergunningen (niet bestemmingsplan betreffend) verschilt per gemeente. Wanneer de politieke wil er is, kan dit beperkt blijven. Er zijn gemeenten die bijvoorbeeld geen terrasvergunning, geen exploitatievergunning, geen standplaatsvergunning, enzovoort eisen voor dergelijke verbredingsactiviteiten. De milieuvergunning is al vereist vanuit het Landbouwbesluit.

Overige aanbevelingen

- Houd de bestemming agrarisch;
- Maak een concrete lijst met verbredingsactiviteiten die binnen de agrarische bestemming zijn toegestaan;
- Stel heldere voorwaarden ten aanzien van openingstijden en neem deze op in de algemene plaatselijke verordening. Ga daarbij niet uit van gehanteerde winkelsluitingstijden, maar ga uit van de consumentenbehoefte, met inachtneming van aanwezige cultuur, normen en waarden (bijvoorbeeld in het kader van zondagsrust);

- Stel duidelijke voorwaarden ten aanzien van terras, reclame-uitingen, parkeren, enzovoort en neem deze op in de algemene plaatselijke verordening;
- Richt een loketfunctie op waar agrariërs terecht kunnen met hun vragen over onder andere ondersteunende en kleinschalige horeca;

Aanbevelingen/vragen voor verder onderzoek en/of invulling van dit onderwerp

- Kan ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs via een landelijke verordening verder handen en voeten krijgen?
- In hoeverre zijn er mogelijkheden te streven naar uniformiteit van gemeentelijke regelgeving voor ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs? Welke gedetailleerdheid is er mogelijk en/of nodig binnen bestemmingsplannen ten aanzien van dit onderwerp?
- Proeverijen bij wijnboeren zijn een apart geval omdat er sprake is van het schenken van alcohol, maar er is niet echt sprake van het nuttigen van alcohol. Zijn er mogelijkheden voor een status aparte van wijnproeverijen bij Nederlandse wijnboeren?

Literatuur en websites

Ontvangen en geraadpleegde gemeentelijke stukken

Achterhoekse gemeenten en regio Achterhoek, *Functies zoeken plaatsen zoeken functies*. 2006.

Gemeente Berkelland, *Nieuwe noabers en moderne marken langs de Berkel, Ruimtelijke Visie Buitengebied Berkelland*. Borculo, 2007.

Gemeente Dinkelland, *Uitdagend buitengebied, kadernota bestemmingsplan buitengebied*. Denekamp, 2007.

Gemeente Haarlemmermeer, *Beleidsnotitie ondersteunde horeca*. Hoofddorp, 2004.

Gemeente Hengelo; *Buitengebied, Hengelo/Vorden*. Hengelo, 2005.

Gemeente Nijmegen, *Beleidsnotitie ondersteunende horeca*. Nijmegen, 2001.

Gemeente Sluis, *Nota terrassenbeleid*. Sluis, 2008.

Gemeente Sluis, *Ontwerp Beleid voor plattelandontwikkeling*. Sluis, 2006.

Gemeente Sluis, *Antwoordnota Ontwerp Beleid voor plattelandontwikkeling*. Sluis, 2006.

Gemeente Terneuzen, *Bestemmingsplan buitengebied, toelichting en voorschriften*. Terneuzen, 2005.

Gemeente Terneuzen, *Bestemmingsplanvoorschriften*. Terneuzen, 2005.

Gemeente Texel, *Notitie ondergeschikte detailhandel in het buitengebied en de kernen*. Den Burg, 2002.

Gemeente Texel, *Agrarische nevenfuncties en vrijkomende agrarische bebouwing*. Den Burg, 2005.

Gemeente Winterswijk, *Verordening kleinschalige nevenactiviteiten*, Winterswijk, 2005.

Gemeente Winterswijk, *Bestemmingsplan, Integrale herziening buitengebied Winterswijk*. Winterswijk, 2007.

Overige geraadpleegde literatuur

LTO, *Overzicht en informatiebronnen wet- en regelgeving horeca*. 2007.

LTO werkgroep Product en Afzet, *Verkoop vanaf de boerderij; Regelgeving 'huisverkoop'*. 2005.

Ministerie van VROM, *De wet Ruimtelijke ordening; beantwoording van gestelde vragen over de nieuwe Wro*. Den Haag, 2007.

Vader, F., *Verslag knelpuntenonderzoek kleine horeca-activiteiten op bedrijven met nevenactiviteiten*. Egmond aan den Hoef, 2007

VNG, *Snoeiplan deregulering, minder lastige regels*. Den Haag, 2005.

Besluit Landbouw Milieubeheer. Staatsblad 390, 2006

Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit), 2007.

Geraadpleegde websites

www.bem.nu

www.bestemmingsplan.nl

www.rustpunt.nu

www.vrom.nl

www.wetten.nl

Bijlage 1

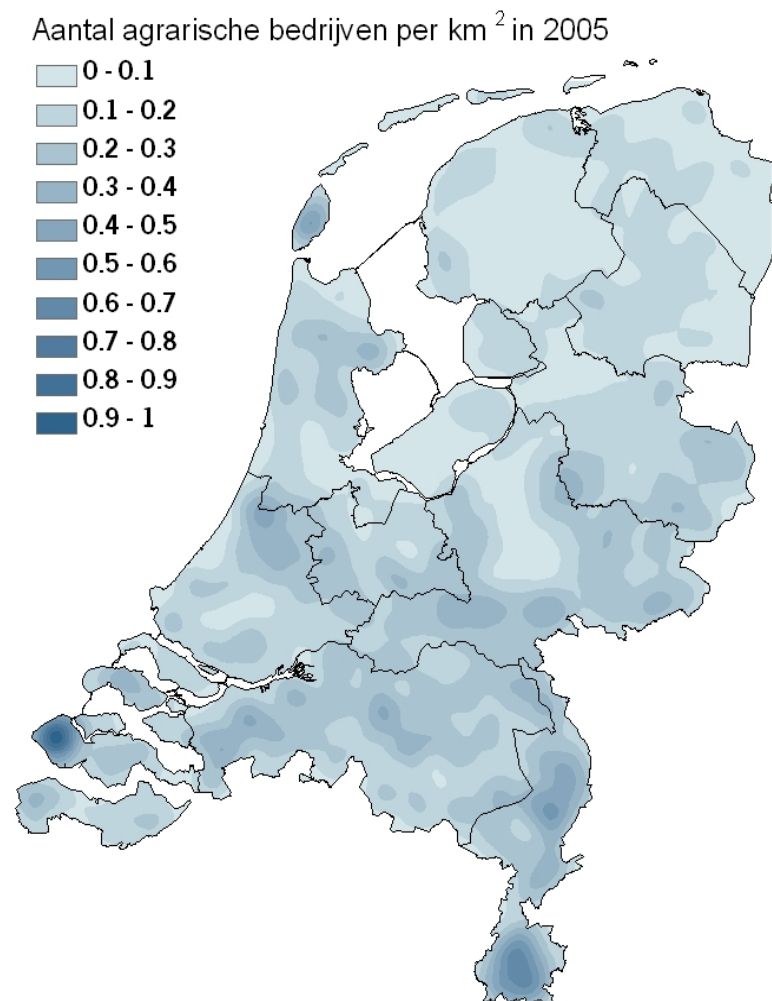
Overzicht geraadpleegde gemeenten

1. Gemeente Berkelland
2. Gemeente Bronckhorst
3. Gemeente Dinkelland
4. Gemeente Sluis
5. Gemeente Terneuzen
6. Gemeente Texel
7. Gemeente Veere
8. Gemeente Winterswijk

Tevens: VNG, mw. De Jonge en dhr. Bokhoven

Bijlage 2

Overzicht van dichtheden agrarische bedrijven met agrotecreatie en huisverkoop



Bijlage 3

Vragenlijst voor gemeenten

1. Heeft de gemeente uitgewerkt beleid ten aanzien van verbrede landbouw (voorbeelden noemen van verbrede landbouw)? Zo ja, hoe gedetailleerd, doelen, voorwaarden, enzovoort? Eerst moet naar het doel voor het buitengebied worden gevraagd. Wat is de visie over het buitengebied zoals het nu is en wat is de toekomstvisie.
2. Zijn er specifieke stimulansen (bijvoorbeeld loket) vanuit de gemeente om agrariërs te helpen bij de verbreding? Hierbij gaat het om extra taken die de gemeente uitvoert.
3. Zijn er verschillen met buurgemeenten ten aanzien van beleid (bijvoorbeeld op gebied van vergunningen, locatiebeleid, enzovoort) voor verbrede activiteiten? Wordt er samengewerkt met buurgemeenten of op regionaal niveau?
4. Zijn er verbrede landbouwactiviteiten in het buitengebied bekend bij de respondent? Zo ja, is hem/haar ook bekend of hier ondersteunende en/of kleinschalige horeca wordt aangeboden? Zijn er voorbeelden bekend van andersoortige ondersteunende horeca, zoals op campings of in sportkantines?
5. Waarop worden aanvragen voor ondersteunende en/of kleinschalige horeca beoordeeld? (bijvoorbeeld ook op bijdrage landschap, plattelandseconomie, enzovoort). Wat vindt de gemeente kleinschalig? Wat is volgens de gemeente een nevenactiviteit?
6. Waar komt een ondernemer terecht met vragen over ondersteunende en/of kleine horeca horeca?
7. Is er informatie/een lijst aanwezig waarop aangegeven staat welke ondersteunende horeca-activiteiten onder welke voorwaarden mogelijk zijn? Onder andere voor welke activiteiten is een vergunning nodig, waarvoor een melding, ontheffing, waarvoor is gedoogbeleid, enzovoort? Is er sprake van enige standaardisatie? Zijn er activiteiten waarvan de gemeente niet precies weet of ze wel of niet (en onder welke voorwaarden) ze mogen worden toegestaan?
8. Hoe worden de agrariërs verder geïnformeerd over het verkrijgen van de benodigde vergunningen?

9. Wat voor problemen worden door de ambtenaar geconstateerd/ervaren op gebied van ondersteunende horeca? Hierbij kan eventueel het hierop volgende overzicht worden doorlopen.
10. Is er een samenwerkingsverband tussen horeca-ondernemers (of vertegenwoordigers hiervan), agrarische ondernemers die zich met verbreding bezighouden, het toeristenbureau en/of andere betrokkenen of betrokken organisaties?
11. Beschrijving van een case/project.