



KLEINSCHALIGE EN ONDERSTEUNENDE HORECA IN HET BUITENGEBIED

EEN LEIDRAAD VOOR (ACHTERHOEKSE) GEMEENTEN



INHOUD

Gastvrij buitengebied
Achterhoek
p 4

Waarom
deze leidraad?
p 6

Integraal gemeentelijk
beleid buitengebied
p 8

Begripsbepaling
kleinschalige en
ondersteunende horeca
in het buitengebied
p 10

Beleidsaanbevelingen
voor kleinschalige en
ondersteunende horeca
in het buitengebied
p 12

Algemene
beleidsaanbevelingen
p 15

Specifieke
beleidsaanbevelingen
gericht op activiteiten
p 35

Tot slot
p 48

GASTVRIJ BUITENGEBIED ACHTERHOEK

De Achterhoek biedt veel mogelijkheden om te recreëren. Bossen, landgoederen, kastelen, kleine rivieren, pittoreske dorpjes en fraaie historische stadjes wisselen elkaar af. Mensen groeten je vriendelijk op straat en geven je het gevoel dat je welkom bent. Het Achterhoekse buitengebied met zijn prachtige natuur en steeds weer afwisselende landschappen wordt herontdekt. Het leent zich perfect voor een fiets- of wandeltocht, waar steeds meer vijftig-plussers gebruik van maken. En jonge gezinnen nemen een kijkje op een boerderij. Ze kunnen op diverse bedrijven op het platteland een rondleiding krijgen aangevuld met activiteiten als schilderen, koeknuffelen of kaasmaken. Gemeenten investeren in een gastvrij onthaal voor recreanten. Horecabedrijven stimuleren door hun aanbod de komst van toeristen. Ook steeds meer agrarische ondernemers breiden hun bedrijf uit met horeca-activiteiten om toeristen te kunnen verwelkomen. Voor de ondernemer is dit een belangrijke economische impuls, voor de recreant een nieuwe mogelijkheid om het buitengebied te ontdekken. In de dagelijkse praktijk bestaat voor agrarische ondernemers soms onduidelijkheid over welke horeca-activiteiten binnen het geldende bestemmingsplan zijn toegestaan door gemeenten. Ook zijn bestaande horecabedrijven in de dorpen soms bang dat horeca in het buitengebied oneerlijke concurrentie met zich mee kan brengen. Zij pleiten voor gelijke regelgeving met als uitgangspunt: "gelijke monniken, gelijke kappen". Gemeenten worstelen met passende regelgeving voor horeca in

het buitengebied. Dit zijn zaken die opgelost kunnen en moeten worden.

Het buitengebied als belangrijke toeristische economische peiler is voor alle partijen van belang. Bestaande horeca en kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied kunnen elkaar versterken. Door samenwerking tussen de horeca en de landbouw zijn er veel mogelijkheden om het toeristisch aanbod te verstevigen en te professionaliseren. Ook in het 10-puntenplan opgesteld door VNG en Gastvrij Nederland¹ komt dit naar voren.

Duidelijkheid, begrip en handhaving zijn voorwaarden om zoveel mogelijk resultaat te halen uit de gastvrijheid van het buitengebied. Agrarische ondernemers, vertegenwoordigd door de Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (LTO Noord), Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en de samenwerkende gemeenten in de Achterhoek zetten samen de schouders eronder om de recreant een gastvrij onthaal te bieden in de Achterhoek.

- Tineke Buunk – Koninklijke Horeca Nederland (voorzitter afdeling Winterswijk)
- Henk Brink – LTO Noord (vakgroepvoorzitter Multifunctionele landbouw) en Taskforce Multifunctionele Landbouw (stuurgroep lid)
- Leo Scharenborg – Regio Achterhoek (voorzitter programmateam Vrijtijdseconomie Regio Achterhoek) en wethouder gemeente Berkelland



1 BRON: Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
Gastvrij Nederland, 10-puntenplan VNG-Gastvrij
Nederland: basis voor nieuw toeristisch-recreatief
beleid. Den Haag, 2010.

WAAROM DEZE LEIDRAAD?

Het platteland trekt steeds meer recreanten. Agrarische ondernemers en hun gezinsleden spelen hierop in met onder andere campings, rondleidingen, verkoop van streekproducten en verschillende vormen van recreatie. Dit zijn vaak activiteiten waarbij ook horeca een rol speelt. Een belangrijke drijfveer voor het opstarten van een recreatieve tak op een agrarisch bedrijf zijn vaak beperkingen in uitbreiding van de reguliere takken door bijvoorbeeld quoterings of bouwstop. Vaak ligt ook de opleiding en/of interesse van de partner in het sociale vlak. Recreatie is dan een richting die hierbij kan aansluiten. Als plannen voor een recreatieve tak op een agrarisch bedrijf serieuzer beginnen te worden, wordt vaak als eerste de gemeente bezocht om inzicht te krijgen in de mogelijkheden en belemmeringen uit de wet- en regelgeving. Belemmeringen doen zich voor in verouderde beleidskaders en ontwikkelingsvisies, het bestemmingsplan en wet- en regelgeving van de gemeente. Agrarische ondernemers worden vanuit de provincie en rijksoverheid gestimuleerd in multifunctionele landbouw in het kader van plattelandsvernieuwing, maar lagere overheden zoals gemeenten hebben dat nog niet goed in hun beleid verwerkt. De gemeenten kunnen daardoor ondernemers moeilijk uitleggen wat is toegestaan als nevenactiviteit op het agrarische bedrijf en wat regelrecht verboden is. Agrariërs die hun bedrijf open willen stellen voor een breed publiek ondervinden daar soms last van. Zij willen gewoon gastvrij zijn zonder inkomstenverwachting of zij zoeken een tweede economische drager

voor hun bedrijf. Andersom voelen bestaande horecabedrijven zich bedreigd door nieuwe horeca-activiteiten op het agrarische bedrijf. De prijzen van consumpties zijn bij de kleinschalige horeca vaak veel lager en de bedrijven voldoen in hun ogen in veel gevallen niet aan de vele en complexe wet- en regelgeving, waar de horeca streng op gecontroleerd wordt.

De basis van deze leidraad ligt in de Achterhoek. De keuze voor de Achterhoek is niet vreemd. Gastvrijheid staat centraal in de Achterhoek en dat vertaalt zich in een groot aantal recreatiebedrijven. In Gelderland zijn de meeste recreatiebedrijven van alle Nederlandse provincies.² Ook het percentage van multifunctionele³ agrarische bedrijven is in deze provincie het hoogst. De gemeenten in de Achterhoek zien een groeiend aantal vragen van deze agrarische ondernemers over de (on)mogelijkheden van horeca op hun bedrijf. Zij willen dit aanbieden ter ondersteuning van hun multifunctionele activiteiten.

Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en de Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (LTO Noord) willen samen met de gemeenten in de Achterhoek duidelijkheid scheppen over horeca-activiteiten op agrarische bedrijven. Daarom is een projectgroep van bovenstaande organisaties in samenwerking met een aantal andere belanghebbenden het project "Kleinschalige en ondersteunende horeca in het Achterhoekse buitengebied" gestart. Deze leidraad is een eindproduct van het project.

Uitgangspunt van het project is "gelijke monniken, gelijke kappen". Tijdens diverse ontmoetingen tussen agrarische ondernemers en horecabedrijven ontstond bij de ondernemers veel begrip voor elkaars activiteiten en ondernemerschap. Er werd naar elkaar toe uitgesproken dat zij veel voordeel zien in het gedifferentieerde toeristisch-recreatieve aanbod dat ontstaat door alle nieuwe initiatieven. Ook kunnen de verschillende ondernemers elkaar versterken. Zowel de horeca als de multifunctionele agrarische ondernemers voelen zich niet prettig bij oneerlijke concurrentie. Elkaar kunnen versterken en elkaar iets gunnen, daar gaat het om. Tijdens de ontmoetingen zijn diverse knelpunten benoemd. Deze leidraad geeft antwoorden in de vorm van beleidsaanbevelingen op de geconstateerde knelpunten.

In de Achterhoekse gemeenten is het landelijk opererend Bureau Eerlijke Mededinging (BEM) erg actief. BEM pleit voor eerlijke concurrentie in de horeca. Iedereen die weet of een vermoeden heeft van oneerlijke concurrentie binnen de horeca kan een klacht indienen. BEM gaat na of deze gegrond is en bespreekt, soms tot aan de rechter toe, hoe dit opgelost kan worden. BEM kijkt bij de klachten vaak naar het geldende bestemmingsplan.

2 BRON: Roest, A. en Schouten, A., *LEI-nota 09-021: Multifunctionele landbouw in de provincie, aantal bedrijven, spreiding en omzet van multifunctionele activiteiten per provincie*. Den Haag, 2009.

3 Multifunctionele agrarische bedrijven oefenen naast hun veehouderij-, akkerbouw- of tuinbouwbedrijf andere activiteiten uit, gekoppeld aan het primaire landbouwbedrijf. Deze activiteiten zijn zorglandbouw, recreatie, agrarische kinderopvang, boerderijeducatie, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en/of de productie en verkoop van streekproducten. Deze activiteiten worden multifunctionele landbouwactiviteiten genoemd.



Steeds meer bedrijven, en niet alleen in de agrarische sector, voegen nevenactiviteiten toe aan hun hoofdactiviteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de boekwinkel die een leescafé aanbiedt of een speelgoedwinkel die ook kinderopvang verzorgt. In beide voorbeelden versterkt de nevenactiviteit de hoofdactiviteit. Voor het maken van ruimtelijk-economische beleidskeuzes voor de woonkernen of steden gebruiken gemeenten diverse onderzoeks- en analysemethoden. Voor de buitengebieden ontbreekt deze integrale aanpak nog wel eens. Verschillende beleidsterreinen van de gemeente zijn betrokken bij het formuleren van beleid over nevenactiviteiten en ondersteunende activiteiten, zoals horeca in het buitengebied. De beleidsvelden Recreatie en Toerisme en Ruimtelijke Ordening zijn hierin de belangrijkste. Ervaringen vanuit het project leren dat de beleidsterreinen van de deelnemende gemeenten niet altijd op elkaar afgestemd zijn. Dit veroorzaakt bij ondernemers in de horeca en agrarische sector verwarring bij het uitvoeren van hun activiteit. Eerst is het van belang om visie/beleid te ontwikkelen wat een gemeente met horeca in het buitengebied wil, vervolgens kan dit via wet- en regelgeving worden geregeld.

Structuurvisies van provincies en gemeenten hebben in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een duidelijke positie gekregen. In de Wro is een helder onderscheid gemaakt tussen visievorming in de structuurvisies en de beleidsregels in de provinciale verordening en het bestemmingsplan. Een gemeente dient in ieder geval vast te stellen of

iets gebeurt vanuit economisch perspectief of vanuit gastvrijheidsperspectief. Voor gemeenten kan het lastig zijn om een grens te stellen tussen gastvrijheid en bedrijfsmatigheid. Het formuleren van een gemeentelijke visie op het buitengebied over de verschillende betrokken beleidsterreinen heen in de structuurvisie is een goede mogelijkheid om duidelijkheid te bieden aan zowel de agrarische als de horecaondernemer.

Kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied als onderdeel van één integrale structuurvisie

Het benoemen van horeca als nevenfunctie bij een agrarische hoofdfunctie in een integrale structuurvisie is een kans voor een gemeente omdat deze nevenactiviteit:

- bijdraagt aan verlevendiging van het buitengebied, waardoor de aantrekkingskracht hiervan wordt vergroot;
- een meerwaarde geeft aan de hoofdfunctie. Veelal bestaat er een directe relatie tussen de horeca als nevenfunctie en de hoofdfunctie. Als deze directe relatie ontbreekt en de horeca een belangrijke tweede economische tak voor het bedrijf wordt, ontstaat verwarring bij zowel de ondernemer als de gemeente of dit wel of niet is toegestaan. De gemeente moet in de structuurvisie deze grens aangeven;
- bijdraagt aan de bevordering van het toeristisch-recreatief product in de gemeente;
- zorgt voor maatschappelijke betrokkenheid van de landbouw, zodat integratie van stad en platteland optreedt.

Het zal voorkomen dat kleinschalige en ondersteunende horeca niet bedrijfsmatig wordt aangeboden. Service en gastvrijheid staan dan centraal, zoals wanneer in een garage een kop koffie wordt aangeboden aan klanten. Hiervoor is het niet nodig om beleid op te stellen. Dit geldt ook wanneer de horeca een ondersteunend of kleinschalig karakter heeft ten opzichte van de hoofdfunctie.



4 BRON: VNG, *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandontwikkelingen*. Den Haag, 2011.

BEGRIPSBEPALING KLEINSCHALIGE EN ONDERSTEUNENDE HORECA IN HET BUITENGEBIED

Hieronder vindt u definities van de begrippen die volgens de projectgroep van belang zijn voor kleinschalige en ondersteunende horeca in het Achterhoekse buitengebied. Kleinschalige en ondersteunende horeca is een vorm van multifunctionele landbouw die onder recreatie valt. Deze definities vormen een kader van de horeca-activiteiten waarin knelpunten zijn geconstateerd. De definities zijn daarom een eerste stap op weg naar het formuleren van beleidsaanbevelingen.

HORECA

Het woord horeca is een samentrekking van de woorden hotels, restaurants en cafés. In deze leidraad gaat het in verband met horeca om het aanbieden van logies en/of het (bedrijfsmatig) verkopen van dranken en etenswaar voor consumptie ter plaatse in een daarvoor ingerichte ruimte en/of terras.

KLEINSCHALIGE HORECA

Horeca die wordt aangeboden als nevenfunctie bij een hoofdfunctie, waarbij er geen directe relatie is tussen kleinschalige horeca als nevenfunctie en de agrarische activiteit als hoofdfunctie. De grens tussen klein- en grootschalige horeca heeft te maken met de ruimtelijke maat, de effecten op het woon- en leefklimaat en op soorten activiteiten.

ONDERSTEUNENDE HORECA

We spreken over ondersteunende horeca wanneer gasten in een inrichting die geen (planologische) hoofdbestemming horeca heeft (kleine) eetwaren en/of dranken kunnen consumeren en zij daarvoor

moeten betalen. De horeca wordt aangeboden ter ondersteuning van een andere activiteit op het bedrijf of van de agrarische activiteit als hoofdfunctie.

HOOFDFUNCTIE VAN DE BESTEMMING

De hoofdfunctie van een bestemming is datgene wat ruimtelijk gezien de meest bepalende functie is, zowel in relatie tot de locatie zelf als tot de omgeving. De hoofdfunctie moet volwaardig dan wel continueerbaar zijn. Hierbij wordt voldaan aan de bestemming. In de Wet milieubeheer (Wm) is de hoofdfunctie gekoppeld aan gebouwen en erf en niet aan agrarische gronden.

NEVENFUNCTIE VAN DE BESTEMMING

Een nevenfunctie is een functie die in ruimtelijke en/of functionele zin ondergeschikt is aan de hoofdfunctie. De nevenfunctie vloeit voort uit de hoofdfunctie.

Het bepalen van hoofd- en nevenfuncties wordt vaak verward met inkomensverhouding van functies. Dit is niet relevant. Een nevenfunctie die ter plekke minder ruimte nodig heeft - of zelfs helemaal geen ruimte- en die geen noemenswaardige ruimtelijke effecten heeft, kan soms meer inkomen opleveren. Voorbeelden zijn de handel op de termijnmarkten door een agrariër of de baan van de partner.⁵



5 BRON: VNG, *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandsontwikkelingen*. Den Haag, 2011.

BELEIDSBEVELINGEN VOOR KLEINSCHALIGE EN ONDERSTEUNENDE HORECA IN HET BUITENGEBIED

Algemene aanbeveling is dat gemeenten bij elk agrarisch bedrijf een vaste oppervlakte toestaan voor een basispakket van multifunctionele landbouwactiviteiten, inclusief kleinschalige en ondersteunende horeca. Op deze wijze kunnen de activiteiten van gastvrijheid en ontvangst in het buitengebied, met flexibel gebruik van gebouwen, zonder veel procedures maar wel met helderheid worden ingezet. Deze algemene aanbeveling gaat zowel om het gebruik van bestaande gebouwen, als verbouw en nieuwbouw. Vanuit een goede ruimtelijke ordening is het gewenst aan dit 'basispakket' een maximale oppervlakte bebouwing te koppelen. Dit kan in percentage van de totale oppervlakte of in aantal vierkante meters of in varianten per type bedrijf. Alle varianten komen voor. In de Achterhoek zou een oppervlakte van 50 of 100 m² bij grondgebonden bedrijven passen bij de aard en omvang van de bedrijfsgebouwen. Daarmee zou dit binnen de agrarische bestemming kunnen vallen zonder dat er verdere ontheffingsprocedures doorlopen hoeven te worden. Regulering van ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven kan leiden tot meer duidelijkheid, maar ook tot meer regeldruk. Wanneer de horeca-activiteiten de grens van kleinschaligheid of het ondersteunende karakter volgens de gemeente overschrijden, kan ze richting agrarische ondernemers aangegeven wat specifieke voorwaarden zijn waaraan de ondernemer en de locatie zouden moeten voldoen.

Belangrijke aspecten op dit punt zijn:⁶

- ondergeschiktheid van de functie;
- relatieve en absolute oppervlakte;
- terras;
- verkeersaantrekkende werking;
- openingstijden;
- toegankelijkheid;
- sanitair;
- uitbater en beëindigingstrategie;
- reclame;
- parkeren;
- aanbod- en inrichtingseisen.

De Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) is per 1 oktober 2010 in werking getreden en coördineert een groot aantal vergunningen. In het algemeen komt de wetgever hiermee tegemoet aan de behoefte om de hierboven genoemde aandachtspunten, die in verschillende regelgeving terugkomt, te coördineren. Bij doorvertaling in het bestemmingsplan zijn uitsluitend die aspecten van belang die voor een goede ruimtelijke ordening nodig zijn.

Gemeenten, agrarische en horeca-ondernemers in de Achterhoek hebben tijdens verschillende ontmoetingen binnen het project knelpunten benoemd die zij tegenkwamen bij het realiseren van bepaalde activiteiten van kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied. Uitgangspunt van alle partijen is om gastvrijheid in de Achterhoek uit te dragen. Hierdoor blijven recreanten langer in de streek en komen ze weer eens terug. Daar profiteren zowel agrarische recreatieondernemers van als horecaondernemers. Gemeenten kiezen ervoor om horeca in het

buitengebied te stimuleren, omdat dit de kwaliteit en vitaliteit bevordert. Ze dienen daarbij wel rekening te houden met de belangen van horecabedrijven. Enerzijds worden knelpunten in zijn algemeenheid ervaren rondom kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het schenken van alcohol, het direct consumeren van eten en drinken en onduidelijkheden rondom hoofd- en nevenactiviteit. Anderzijds spelen er knelpunten die specifiek betrekking hebben op de uitvoering van activiteiten die onder kleinschalige en ondersteunende horeca vallen. Een voorbeeld hiervan is of het wel of niet is toegestaan dat consumenten zelfgemaakt boerderij-ijs op het eigen erf nuttigen. Er worden alleen die activiteiten van kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied beschreven die in de praktijk vragen en onduidelijkheden oproepen in de ogen van de projectgroep. Vanuit de knelpunten geeft de leidraad beleidsaanbevelingen voor oplossingen. Er is een opsplitsing gemaakt in algemene beleidsaanbevelingen en in specifieke beleidsaanbevelingen gericht op activiteiten.

6 BRON: Vader, J., Leneman, H., Wieringa, H., Migchels, G., LEI-nota 09-09: Mogelijkheden voor ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven binnen bestaande regelgeving. Den Haag, 2010.







ALGEMENE BELEIDSAANBEVELINGEN

1

WAT WORDT ONDER HORECA VERSTAAN? ⁷

Horeca is een begrip dat, afhankelijk van de regelgeving, breed of smal ingevuld wordt door gemeenten. Een kopje koffie bij een excursie hoeft niet als horeca beschouwd te worden, terwijl het schenken van melk en/of bier aan overnachtende bezoekers al snel onder horeca valt binnen het bestemmingsplan, de Drank- en Horecawet (DHW) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

KNELPUNT

In discussies over de wenselijkheid van horeca op agrarische bedrijven lopen de verschillende begripsbepalingen erg snel door elkaar, wat tot misverstanden kan leiden bij zowel gemeenten als ondernemers:

- Horeca in het bestemmingsplan: het begrip horeca in de ruimtelijke ordening omvat het geheel van overnachten en het verschaffen van eten en drinken. Het bestemmingsplan hanteert dus een breed begrip. In de bebouwde kom heeft dit begrip vaak subcategorieën.
- Horeca in de Drank- en Horecawet: pas bij alcohol komt de Drank- en Horecawet aan bod. Bij koffie en melk niet. Bij besloten groepen is dit anders dan bij verkoop per consumptie of fles. De wet gaat dus eigenlijk over alcohol en niet over horeca. De gemeente doet er goed aan om dit ondernemers helder te maken. De Drank- en Horecawet vereist dat alcohol uitsluitend bedrijfsmatig, dat wil zeggen tegen betaling voor gebruik ter plaatse, kan worden geschonken als de bestemming het nuttigen van alcohol toelaat. Dit is niet hetzelfde als het vereist zijn van een horeca-bestemming.
- Horeca in het Bouwbesluit: het Bouwbesluit stelt voor het nuttigen van alcohol aanvullende eisen, die niet nodig zijn voor een vergaderzaal, proeverij of excursieruimte waar geen alcohol wordt genuttigd.

BELEIDSAANBEVELING

De structuurvisie vormt het belangrijkste instrument om het gemeentelijk beleid rond multifunctionele landbouw, en dus ook kleinschalige en ondersteunende horeca, te bepalen. In de structuurvisie moet beargumenteerd en gemotiveerd worden waarom agrarische bedrijven wel bepaalde activiteiten als nevenfuncties kunnen starten en andere grondeigenaren niet. Het is belangrijk hiervoor een aantal zaken te onderzoeken. De in 2011 verschenen VNG publicatie Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening⁸ geeft gemeenten hier concrete handreikingen voor.

Structuurvisies van provincies en gemeenten hebben in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een duidelijke positie gekregen. In de Wro is een helder onderscheid gemaakt tussen visievorming in de structuurvisies en de beleidsregels in de provinciale verordening

en het bestemmingsplan. Aan de structuurvisie worden in de wet geen vormvereisten gesteld. De structuurvisie heeft een brede, integrale opzet. De motivatie en beleidskeuzes mogen verder reiken dan de ruimtelijke ordening, maar moeten voldoende richting geven aan de uitwerking in het bindende instrument: het bestemmingsplan. In de structuurvisie kan een gemeente duidelijk aangeven welke visie zij heeft over het creëren van gastvrijheid voor de recreant in het buitengebied en welke rol multifunctionele agrarische bedrijven daarin spelen. Vanuit deze visie kunnen beleidsregels opgesteld worden. Het verdient aanbeveling aan de Regio Achterhoek om met de gezamenlijke gemeenten in de Achterhoek structuurvisies eenduidig af te stemmen om zo gastvrijheid in de Achterhoek te promoten en stimuleren.

7 BRON: Vader, J., Leneman, H., Wieringa, H., Migchels, G., LEI-nota 09-09: *Mogelijkheden voor ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven binnen bestaande regelgeving*. Den Haag, 2010.

8 BRON: VNG, *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandontwikkelingen*. Den Haag, 2011.



2

MAG DE ONDERNEMER ALCOHOL SCHENKEN IN EEN RECREATIERUIMTE EN BIJ ONTVANGSTEN?⁹

Agrarische ondernemers hebben soms een deel van het erf ingericht met een recreatieruimte. Hier ontvangen zij groepen waarna zij hen bijvoorbeeld rondleiden over het bedrijf. Soms komen er verzoeken binnen om na een excursie over het bedrijf alcohol (een glas wijn of bier) te schenken.

KNELPUNT

De gemeente vereist volgens de Drank- en Horecawet een drank- en horecavergunning waarvoor onder andere een diploma Sociale Hygiëne vereist is. Een agrarische ondernemer beschikt vaak niet over een drank- en horecavergunning en/of een diploma Sociale Hygiëne, maar wil wel graag aan de wens van de gasten voldoen. Hij/zij wil veilig en volgens de regels alcohol verstrekken.

BELEIDSAANBEVELING

De gemeente geeft aan dat het in dit soort gevallen is toegestaan om voor een besloten feest een cateraar in te huren en deze cateraar de alcoholische drank te laten serveren. De cateraar werkt volgens geldende hygiëne-eisen en heeft een diploma Sociale Hygiëne. De cateraar (of diens personeel) is zelf aanwezig bij de borrel en is ook verantwoordelijk voor het in acht nemen van de regels. De agrarische ondernemer kan niet anders dan de groep voor te stellen een cateraar in te huren tegen meerkosten.

Uit de praktijk:

Zelfgemaakte wijn schenken¹⁰

Mag ik mijn zelfgemaakte wijn uitschenken op mijn bedrijf met druiven- en bessenteelt?

Voor het schenken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse is een drank- en horecaverunning nodig op grond van de Drank- en Horecawet. Het (laten) proeven van zelfgemaakte wijn ten behoeve van de verkoop van dichte flessen is zonder vergunning niet toegestaan.

9 BRON: Taskforce Multifunctionele Landbouw, *Wat mag ik? Handreiking over regels voor ondernemers in de multifunctionele landbouw*. 2010.

10 BRON: Bruil, D.W., Wieringa, H., *95 Vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Uitleg bij onduidelijke wet- en regelgeving*. Den Haag, 2010.

WAT VERSTAAT EEN GEMEENTE ONDER BEDRIJFSMATIG?

De Drank- en Horecawet vereist dat alcohol uitsluitend bedrijfsmatig kan worden geschonken als de bestemming het nuttigen van alcohol toelaat.

Voor de ruimtelijke ordening is de hoofdfunctie die functie, die de belangrijkste bedrijfsmatige gebruiksfunctie van de gebouwen en gronden is. Het 'bedrijfsmatige' wordt getoetst met economische kengetallen voor de bedrijfsmatige opzet en, indien nodig, de volwaardige omvang. In de Wet milieubeheer (Wm) is de hoofdfunctie gekoppeld aan gebouwen en erf en niet aan agrarische gronden.¹¹

Voor de multifunctionele landbouw is het van belang dat het bedrijf één geheel blijft en daarmee voor de Wm één inrichting kan blijven heten. Om alcohol bedrijfsmatig te schenken tegen betaling is een vergunning nodig op grond van de Drank- en Horecawet.

KNELPUNT

De term bedrijfsmatigheid kan bepalend zijn. In veel bestemmingsplannen wordt dit nog niet benoemd.

Gemeenten hebben hierop voor hun buitengebied nog niet altijd voldoende visie ontwikkeld.

BELEIDSAANBEVELING

In sommige multifunctionele gebieden kan het van belang zijn uit te gaan van een agrarische bedrijfsvoering als economische drager. Dit is een bedrijfsmatige activiteit die niet volwaardig hoeft te zijn. Het kan ook om een hobbymatige activiteit gaan, zoals deeltijdboeren op bestaande boerenerven. Dit leidt tot het volgende begrip van agrarische bedrijfsvoering: het bedrijfsmatig maar niet noodzakelijk volwaardig, voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen (houtteelt en boomkwekerijen daaronder begrepen) en/of door middel van het houden van dieren.¹² Nevenactiviteiten in planologisch opzicht maken ook onderdeel uit van het bedrijf en zijn daarom ook bedrijfsmatig.



11 BRON VNG, *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandontwikkelingen*. Den Haag, 2011.

12 BRON VNG, *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandontwikkelingen*. Den Haag, 2011.

In steeds meer gemeenten is of wordt beleid voor nevenactiviteiten op agrarische bedrijven ontwikkeld. Behoud van een vitaal platteland en behoud van sociale en fysieke kwaliteit van het landelijk gebied zijn hiervoor belangrijke achterliggende redenen. Vanwege het karakter als nevenfunctie, moet de gemeente deze activiteiten anders behandelen dan horeca als hoofdfunctie. Maar hoe bepaalt een gemeente of er sprake is van een hoofd- of neventak? Ook krijgen gemeenten steeds vaker te maken met (agrarische) bedrijven waar de kleinschalige horeca zo groot is geworden dat het inmiddels om een hoofdtak lijkt te gaan.

KNELPUNT

Agrarische ondernemers vrezen dat het voldoen aan eisen voor kleinschalige en ondersteunende horeca dermate hoge investeringskosten met zich meebrengt, dat de nevenactiviteiten niet rendabel te maken zijn. De horecaondernemers pleiten voor “gelijke monniken, gelijke kappen”. Oftewel: als een dorpscafé een dubbele wc met voorportaal moet hebben, moet een boerderij die ijs verkoopt en een terras heeft dat ook. En uiteraard moet het bestemmingsplan kloppen. De agrarische ondernemer wil graag weten of de gemeente zijn horeca-activiteiten als hoofd- of neventak beschouwt en welke voorwaarden dit met zich meebrengt.

13 BRON Vader, J., Elst, van der M., Leneman, H., *LEI-rapport 2008-010: Ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs; Mogelijkheden en verplichtingen vanuit gemeentelijke regelgeving*. Den Haag, 2008.

14 BRON VNG, *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandontwikkelingen*. Den Haag, 2011.

15 BRON Bruil, D.W., Wieringa, H., *95 Vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Uitleg bij onduidelijke wet- en regelgeving*. Den Haag, 2010.

BELEIDSAANBEVELING

Over het algemeen staat er in het bestemmingsplan een lijst met toegestane nevenfuncties op gronden met een agrarische bestemming. In deze lijsten zijn ook vaak de termen als kleinschalige en ondersteunende horeca opgenomen. De gemeente kan kleinschalige en ondersteunende horeca typeren en vervolgens omschrijven in welke vorm en waar zij deze horeca wel of juist niet wenst/toestaat. Zo kan de gemeente de horeca indelen naar type hoofdfunctie, planologische bestemming of de locatie waar deze is gewenst of toegestaan. Het bepalen van hoofdfuncties versus nevenfuncties gaat dus niet over de inkomensverhouding van functies.

Voor de ruimtelijke ordening is de hoofdfunctie die functie, die de belangrijkste bedrijfsmatige gebruiksfunctie van de gebouwen en gronden is. Het 'bedrijfsmatige' wordt getoetst met economische kengetallen voor de bedrijfsmatige opzet en, indien nodig, de volwaardige omvang.¹⁴

Een nevenfunctie is per definitie gerelateerd aan een hoofdfunctie. In de praktijk kan de hoofdfunctie wegvallen of de nevenfunctie voor de ruimtelijke ordening een hoofdfunctie worden. In elk bestemmingsplan is het beoogde gebruik van grond en gebouwen opgenomen in de begripsbepalingen

en bestemmingsomschrijving. In de begripsbepalingen wordt over het algemeen het agrarisch bedrijf gedefinieerd, waarbij soorten agrarische bedrijven worden onderscheiden. Vervolgens wordt in de bestemmingsomschrijving nader aangegeven wat er gebouwd mag worden en waarvoor de gronden gebruikt mogen worden. Over het algemeen wordt als hoofdfunctie 'agrarisch bedrijf' gekozen. Dit betekent dat de gronden alleen voor het agrarisch bedrijf mogen worden gebruikt. Dit kan een te eng begrip zijn. Gedacht kan worden aan de agrarische bedrijfsuitoefening of nog ruimer agrarisch gebruik. De gewenste landbouw moet goed gedefinieerd worden in relatie tot de effecten op die locatie.¹⁵

Aan het ruimtelijk belang, ondersteunend, nevengeschikt of hoofdfunctie, worden naast de gebruiksregels (welke activiteit) ook bouwregels gekoppeld in de bestemmingsplannen. Bij het bestemmingsplan gaat het dan om het vaststellen van oppervlaktes en maatvoering. Wat betreft kleinschalige en ondersteunende horeca wordt in deze leidraad gepleit voor een basisoppervlakte voor een pakket van multifunctionele landbouwactiviteiten. Zie ook 'Beleidsaanbevelingen voor kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied' op pagina 12.

5

IS DOORGROEI NAAR EEN VOLWAARDIG HORECABEDRIJF MOGELIJK NA AGRARISCHE BEDRIJFSBEËINDIGING?

Gemeenten krijgen steeds meer vragen over de agrarische bedrijfsbeëindiging en de mogelijkheden van doorgroei naar een volwaardig horecabedrijf.

KNELPUNT¹⁶

- De agrarische ondernemer wil graag weten waar hij/zij aan toe is en vraagt zich af of de horecatak verder uitgebreid mag worden na beëindiging van het agrarische bedrijf? Gemeenten willen graag de ondernemer ten dienst zijn, maar de beleidsadviseurs vanuit Recreatie en Economie en Ruimtelijke Ordening kunnen verschillende beleidsuitgangspunten hebben. Beleidsadviseurs vanuit Recreatie en Economie willen het plattelandstoe-risme stimuleren. Beleidsadviseurs Ruimtelijke Ordening kunnen hierbij op de rem gaan staan, omdat ze bijvoorbeeld bij uitbreiding van de horecatak logistieke problemen verwachten door een onevenredige verkeersaantrekkende werking.
- Een ander knelpunt is dat gemeenten onderling heel verschillend omgaan met de (on)mogelijkheden van doorgroei. Dit kan variëren van het eisen van alleen een vrijstelling agrarische multifunctionele landbouwactiviteit, een vrijstelling horeca, het hebben van een basisexploitatievergunning horeca tot een wijziging in het bestemmingsplan richting horeca.

BELEIDSAANBEVELING

Ten eerste dient de gemeente een afweging te maken of de horeca als een zelfstandige activiteit kan worden voortgezet of niet. Het gemeentelijke functie-veranderingsbeleid 'functies zoeken plaatsen zoeken functies' is toetsingskader of dit mogelijk is. In dit beleidsdocument geven de samenwerkende gemeenten in de Regio Achterhoek hun visie op het vraagstuk van de vrijkomende bebouwing in het buitengebied. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen hoofdfuncties en nevenfuncties. De mogelijkheden voor hergebruik voor hoofdfuncties zijn anders dan die voor nevenfuncties.¹⁷

Structuurvisies spelen een belangrijke rol bij de beleidskeuze wat te doen met

de nevenfunctie als de hoofdfunctie stopt: is de nevenfunctie op die plek dan als hoofdfunctie gewenst?

Door deze vraag op het niveau van de structuurvisie te beantwoorden, wordt voorkomen dat de vraag wordt doorgeschoven naar de discussie in een procedure rond het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan leidt het beëindigen van de hoofdfunctie immers tot gewijzigd gebruik en dus tot een procedure voor bestemmingswijziging. Als de gemeente besluit dat de horeca als zelfstandige activiteit kan worden voortgezet dient een bestemmingsplan-procedure te worden gestart voor functieverandering. De horeca zal vervolgens dan ook aan alle horecawetgeving moeten voldoen.

16 BRON Vader, J., Elst, van der M., Leneman, H., LEI-rapport 2008-010: *Ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs; Mogelijkheden en verplichtingen vanuit gemeentelijke regelgeving*. Den Haag, 2008.

17 BRON nota Provincie Gelderland, *Functies zoeken Plaatsen zoeken Functies*. 2006.



MAG EEN AGRARISCHE ONDERNEMER CONSUMPTIES KOPPELEN AAN EEN NEVENACTIVITEIT

Steeds meer agrarische ondernemers hebben in hun bedrijfsvoering een multifunctionele landbouwactiviteit opgenomen, zoals een minicamping, rondleidingen op het bedrijf, koekknuffelen of boerengolf. Veel agrariërs willen de kwaliteit en aantrekkelijkheid van deze activiteiten aanvullen door het aanbieden van de mogelijkheid om consumpties te nuttigen.

KNELPUNT

Agrarische ondernemers ervaren onduidelijke regelgeving of dit toegestaan is of niet, omdat het om niet zelfstandige horeca gaat. De consumpties zijn een ondersteunende activiteit voor de nevenactiviteit en niet voor de hoofdactiviteit.

BELEIDSAANBEVELING¹⁸

Het gaat hierbij om ondersteunende horeca. Gemeenten zouden deze vorm van horeca, net als kleinschalige horeca, als een standaard onderdeel van agrarische multifunctionele landbouwactiviteiten kunnen beschouwen. Daarmee zou het binnen de agrarische bestemming kunnen vallen zonder verdere vrijstellingsprocedures.

De knelpunten en beleidsaanbevelingen rondom het schenken van alcoholische consumpties worden beschreven in knelpunt 2 op pagina 18 van deze leidraad.



18 BRON Vader, J., Elst, van der M., Leneman, H.,
LEI-rapport 2008-010: *Ondersteunende en klein-
schalige horeca door agrariërs; Mogelijkheden en
verplichtingen vanuit gemeentelijke regelgeving.*
Den Haag, 2008.

IS NIEUWBOUW VAN KLEINSCHALIGE EN ONDERSTEUNENDE HORECA IN HET BUITENGEBIED TOEGESTAAN?

Gemeenten krijgen vaak aanvragen voor het realiseren van kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied. In dit kader komen ook aanvragen voor nieuwbouw binnen.

KNELPUNT

Een agrarische ondernemer heeft een (voormalig) agrarisch bedrijf en wil een kantine laten bouwen als horeca-faciliteit bij de minicamping. Zijn gemeente heeft toerisme en recreatie hoog op haar agenda staan, maar de nieuwbouw van de kantine is niet toegestaan. Dit levert onbegrip op bij de agrarische ondernemer.

BELEIDSAANBEVELING¹⁹

Wanneer een initiatief past in de structuurvisie van een gemeente, betekent dit nog niet automatisch dat dit ook uitgevoerd kan worden. Om een initiatief daadwerkelijk te kunnen realiseren, zal er vrijwel altijd een afwijkings- of bestemmingsplan-procedure moeten worden gevoerd. Welke procedure hiervoor gevoerd moet worden is mede afhankelijk van de mogelijkheden in het vigerende bestemmingsplan. Kleinschalige en ondersteunende horeca kan vaak alleen worden gerealiseerd in bestaande, vrijkomende gebouwen. Bij voorkeur zijn dit karakteristieke delen van agrarische bebouwing. Eventuele kleinschalige nieuwbouw moet aansluiten bij de bestaande karakteristieken. Het Vrijkomende Agrarische Bebouwing beleid (VAB-beleid) van de provincie Gelderland geeft de volgende richtlijnen over functieverandering en nevenfuncties op bestaande agrarische bedrijven. Het is mogelijk om voor agrarische

bedrijven in bestemmingsplannen te regelen dat bij recht maximaal 25% van het bebouwde oppervlak en tot een maximum van 350 m² van de bedrijfsgebouwen te gebruiken zijn voor niet-agrarische nevenfuncties.

Belangrijke voorwaarden:²⁰

- functieverandering is alleen van toepassing op fysiek bestaande, legale vrijgekomen (en ook vrijkomende) gebouwen die gesitueerd zijn in het buitengebied;
- de functieverandering van gebouwen wordt geëffectueerd door bestemmingswijziging van het gehele voormalige perceel en verkleining van het bouwvlak;
- met functieverandering van vrijgekomen gebouwen in het buitengebied mag de bedrijfsontwikkeling van agrarische bedrijven in de omgeving niet belemmerd worden;
- overtollige bebouwing wordt gesloopt met uitzondering van monumentale en karakteristieke gebouwen.

Uit de praktijk:

Aanvraag nieuwbouw voor ijsverkoop aan de weg

VRAAG: Een melkveebedrijf maakt van de melk van haar eigen koeien ijs en wil dit graag verkopen aan passerende recreanten. Hiervoor willen de eigenaars een chalet bouwen aan de rand van de weg. De ijssalon loopt zo goed dat de eigenaars nieuw willen gaan bouwen.

BELEID: Gemeentelijk beleid is er op gericht om nevenactiviteiten op landbouwbedrijven te stimuleren. Daarnaast is er geen ijssalon in de gemeente en is het een welkome aanvulling in het landelijk gebied om de aantrekkelijkheid te vergroten. Tevens biedt het de onderneming een aanvullend inkomen.

BESTEMMINGSPLAN: De locatie en de bebouwing hebben een agrarische bestemming.

AFWEGING: De ligging van de locatie is ideaal voor het voorgenomen plan. Omwonenden hebben geen hinder van bezoekers en van geluidsoverlast is geen sprake.

CONCLUSIE: Vanuit gemeentelijk perspectief is de ijssalon een welkome aanvulling en voorziet het in een behoefte van de consument. De vergunningverlening voor de nieuwbouw is gereguleerd op een aantal punten:

- om te voorkomen dat horecagelegenheden in de omgeving hinder ondervinden van de ijssalon is het de ijssalon verboden om een lunch en/of diner te serveren. De locatie krijgt geen dubbelbestemming;
- koffie, thee en fris mogen wel geschonken worden, als ondersteuning aan rondleidingen en ijsverkoop.

OPMERKING: De conclusie die in dit voorbeeld door de gemeente getrokken is, kan in een andere gemeente anders zijn. De nieuwbouwaanvraag van een chalet kan in gemeenten een welstandsdiscussie oproepen. Hierbij is van groot belang of de chalet wel of niet binnen het agrarisch bouwblok past. Ook kan in gemeenten het concurrentieaspect niet van belang zijn bij ruimtelijke besluitvorming. Zij vinden dat het bestemmingsplan niet gebruikt moet worden om concurrentieverhoudingen te reguleren. Het bestemmingsplan is er volgens hen om afwegingen te maken op ruimtelijke gronden. Per gemeente kan het ook verschillen of nieuwbouw is toegestaan. In sommige gemeenten is alleen gebruik van bestaande bebouwing mogelijk. Dit is geregeld in het bestemmingsplan.

19 BRON naar Gemeente Bronckhorst, *Recreatienota gemeente Bronckhorst*. Hengelo, 2007.

20 BRON www.gelderland.nl

8

IS HET NODIG OM EEN GEBOUW AAN TE PASSEN OM ALCOHOL TE KUNNEN SCHENKEN

Het Bouwbesluit stelt voor het nuttigen van alcohol aanvullende eisen. Deze zijn niet van toepassing voor een vergaderzaal, proeverij, theetuin of excursieruimte waar geen alcohol wordt genuttigd. Uiteraard moeten zij wel voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt zoals brandveiligheid, nooduitgangen, brandwerende plafonds, brandblussers en een brandmeldinstallatie.

KNELPUNT ²¹

Agrarische ondernemers hebben vaak een recreatieruimte gemaakt op hun boerderij, bijvoorbeeld in hun voormalige koeienstal. Het kan zijn dat deze ruimte voldoet aan het Bouwbesluit, maar dat de ondernemer toch geen drank- en horecaverunning krijgt omdat de bouwkundige eisen die hierbij horen niet realiseerbaar zijn in hun recreatieruimte. Dit is ook toegestaan volgens de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). De gemeente wil hier soms toch niet in meegaan en eist dat de agrarische ondernemer voldoet aan de bouwkundige eisen (Bouwbesluit) voor alcohol.

BELEIDSAANBEVELING ²²

Het nuttigen van alcohol is een weerbarstig onderwerp. Een biertje na een vergadering in een workshopruimte of een kantine wil de één geregeld hebben, terwijl de ander op basis van dezelfde wetgeving dit een detail vindt. Wanneer in recreatieruimten alleen maar zelf meegebrachte drank (dat is: alcohol) wordt genuttigd en er dus geen drank wordt verkocht, is er geen drank- en horecavergunning nodig. Het verstrekken van alcohol als service van een groepsverblijf en dergelijke ("de kratten staan om de hoek"), wordt ook gezien als het verstrekken van alcohol.

De Drank- en Horecawet gaat over het verstrekken van alcohol. De wet gaat verder niet over eten en drinken. Voor het serveren en verkopen van ander eten en drinken dan alcohol is geen drank- en horecavergunning nodig. Het toezicht op de drank- en horecavergunning wordt uitgeoefend door de VWA. Wanneer de VWA aangeeft dat er in de bepaalde situatie geen drank- en horecavergunning nodig is, dan is deze niet nodig. Verandert de situatie, dan zal de VWA dit weer moeten beoordelen. Indien de situatie vereist dat volgens

de VWA een drank- en horecavergunning nodig is, dan geeft de gemeente deze vergunning af: de gemeente toetst vooral of horeca op die plek is toegestaan volgens bestemmingsplan, als hoofdfunctie, als nevenfunctie of als logisch onderdeel van de hoofdfunctie. Verwarrend is dat men er met een drank- en horecavergunning niet is. Het Bouwbesluit stelt namelijk ook nog eisen: in een ruimte waarin alcohol wordt gebruikt moeten bepaalde bouwkundige voorzieningen worden getroffen. Pas dan kan de ondernemer een gebruiks- of exploitatievergunning krijgen. Sommige deskundigen stellen dat deze eisen uitsluitend gelden indien een drank- en horecavergunning volgens VWA nodig bleek. Andere deskundigen wijzen erop dat in het Bouwbesluit geen koppeling met de DHW is gelegd. De extra eisen gaan onder andere over toiletruimte, brandveiligheid, hoogte, minimale oppervlakte en ventilatie. Hoofd- of nevenactiviteit is hierbij niet van belang: het schenken van alcohol is leidend.

De gemeente toetst ook de opleidingseisen, eventueel de Wet Bibob, en kijkt of een terrasvergunning nodig is.²³

21 BRON Bruil, D.W., Wieringa, H., 95 Vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Uitleg bij onduidelijke wet- en regelgeving. Den Haag, 2010.

22 BRON Bruil, D.W., Wieringa, H., 95 Vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Uitleg bij onduidelijke wet- en regelgeving. Den Haag, 2010

23 BRON www.landregels.nl

kaas
Hapje & Drank
Terras
Boerenijs coupe
Airtrampoline

Winkel
product

SPEELT DE WET GEURHINDER EN VEEHOUDERIJ (Wgv) EEN ROL BIJ KLEINSCHALIGE EN ONDERSTEUNENDE HORECA IN HET BUITENGEBIED?

Sommige gemeenten laten de Wgv een rol spelen in hun beleid ten aanzien van kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied, andere gemeenten doen dit niet.

KNELPUNT

Het is de vraag of de Wgv een rol speelt bij kleinschalige en ondersteunende horeca (als vorm van recreatie) in het buitengebied. Indien deze wel wordt toegepast door gemeenten kan dit een belemmering vormen voor de ontwikkeling (groei) van de agrarische burens. Dit is een veel gehoorde reden waarom de gemeente geen medewerking verleent.

BELEIDSAANBEVELING ²⁴

Gemeenten kunnen vormen van kleinschalige nevenactiviteiten (zoals kleinschalige en ondersteunende horeca) benoemen, die als niet geurgevoelig object worden gezien voor zowel het eigen agrarisch bedrijf als omliggende agrarische bedrijven. Recreatie wordt dan niet als geurgevoelig object beschouwd. Van belang is binnen de ruimtelijke ordening en stankwetgeving uit te gaan van dezelfde definities van kleinschalige recreatie. Veelvoorkomend

is de situatie dat kleinschalige recreatie bij een landbouwfunctie ontwikkeld is en niet als geurgevoelig wordt beschouwd, terwijl de landbouwfunctie nadien wegvalt. De Wgv geeft aan dat deze recreatieve voorzieningen niet geurgevoelig blijven ook al liggen deze in de geurcontour van een nabij gelegen agrarisch bedrijf. Met andere woorden: een positieve bestemming recreatie na beëindiging van de agrarische bedrijvigheid kan samengaan met de aanwezigheid van niet geurgevoelige objecten.



24 BRON Toeristisch Ondernemend Platform, *Concept Notitie: Recreatie en toerisme en bestemmingsplannen buitengebied in Noord-Brabant*. 2008.



**SPECIFIEKE
BELEIDSAANBEVELINGEN
GERICHT OP ACTIVITEITEN**

1

MAG EEN AGRARISCHE ONDERNEMER ZIJN BOERDERIJ ALS ZAAL VERHUREN VOOR EEN FEEST?

De boerderij is een prachtige locatie voor het vieren van een bruiloft of een partij. Vrienden of familie vragen agrarische ondernemers nog wel eens om hun feest te vieren in de boerderij (hiermee wordt niet de woning bedoeld) of één van de bijgebouwen.

KNELPUNT

Bestaande horeca ziet het vieren van opzichzelfstaande bruiloften en partijen op de boerderij als oneerlijke concurrentie. Gemeenten gaan er verschillend mee om: de ene gemeente laat het vieren van feesten wel toe op de boerderij en de andere gemeente niet.

BELEIDSAANBEVELING

Het structureel²⁵ verhuren van een ruimte voor een ander gebruik dan de hoofdfunctie (agrarisch bedrijf) vereist dat het bestemmingsplan dit toelaat. Het gebruik als zaalaccommodatie voor vergaderingen of feesten (door eigenaar of huurder; dat maakt niet uit) is voor het bestemmingsplan een economisch zelfstandige horeca-activiteit. Het gaat immers om omzet door verkoop van eten en drinken. Het gebruik van een ruimte voor bijvoorbeeld bijeenkomsten of workshops is geen zelfstandige horeca-activiteit. Dit is een neven-activiteit (bijvoorbeeld educatie en

dagrecreatie) waar het drankje als ondersteunende horeca deel van uitmaakt. Het is nuttig dit onderscheid te maken in het geval de verhuur van een 'zaal' ter sprake komt. Het incidenteel gebruiken van een ruimte (bijvoorbeeld opslagloods) voor een bijeenkomst of feest is bij elke bestemming toegestaan waarbij de regels van de APV sturend zijn (te toetsen via evenementenvergunning). Gemeenten moeten er wel op bedacht zijn dat incidenteel gebruik vaak structureel gebruik wordt, zo blijkt ook in de praktijk.



25 Structureel is datgene wat regelmatig terugkeert. Volgens jurisprudentie is ook eenmaal per jaar structureel zoals een jaarlijks gildefeest. Dit mede vanwege het ruimtelijke effect en het vast terugkerende karakter. Incidenteel moet dus gezien worden als iets wat een keertje mogelijk is, zoals het 25-jarig bestaan van de zorgboerderij. Komt een activiteit regelmatig terug en is het onderdeel van de bedrijfsmatige activiteiten (iedereen is tenslotte ook eenmaal per jaar jarig), dan moeten gemeente en bedrijf dit nagaan op de gevolgen voor beleid, zoals in het bestemmingsplan is bepaald.

2

KAN EEN TENT WORDEN NEERGEZET VOOR EEN FEESTJE OP DE BOERDERIJ? ²⁶

Voor het vieren van een bruiloft en partij vragen vrienden of familie aan agrarische ondernemers of zij voor hun feest een tent mogen opzetten op de boerderij.

KNELPUNT

De gemeente stelt dat de agrarische ondernemer geen tent mag neerzetten voor bruiloften en partijen. Knelpunt is dan dat de ondernemer niet begrijpt waarom hij/zij de tent niet mag opzetten.

BELEIDSAANBEVELING

Het is niet toegestaan om een permanente tent te gebruiken voor een feestje. In het algemeen is een tent geen bouwwerk, maar – afhankelijk van de vraag of de tent duurzaam met de grond verbonden is – kan het dat wel worden. Dan is dus een bouwvergunning (omgevingsvergunning) nodig. Daarbij wordt getoetst aan het bestemmingsplan. Als daarin geen bestemming voorkomt die recht doet aan 'bruiloften en partijen' (bijvoorbeeld horeca of recreatie), dan kan een gemeente dit verbieden, tenzij ontheffing verleend kan worden. Of het plan wordt gewijzigd. Daarnaast kan een evenementenvergunning (voor incidentele gebeurtenissen) of een gebruiksvergunning (voor min of meer permanent gebruik) nodig zijn. Dit is geregeld in de APV. Als ook alcohol wordt verstrekt is een drank- en horecavergunning nodig.



26 BRON Bruil, D.W., Wieringa, H., 95 Vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Uitleg bij onduidelijke wet- en regelgeving. Den Haag, 2010.

3

MAG ER IN EEN BED & BREAKFAST ALCOHOL WORDEN GESCHONKEN EN ONTBIJT WORDEN GESERVEERD?

Een Bed & Breakfast (B&B) houdt in dat er in een woning en soms in bijgebouwen de mogelijkheid wordt geboden om kort recreatief te verblijven voor logies en ontbijt. B&B wordt in de bebouwde kom en in het buitengebied aangeboden. Soms krijgen agrarische ondernemers het verzoek van hun gasten om alcohol te schenken in de openbare ruimte. Het serveren van ontbijt hoort bij de formule van B&B.

KNELPUNT

In sommige gemeenten is het schenken van alcohol in een B&B toegestaan, in andere gemeenten niet. Het is voor de ondernemer niet altijd duidelijk of dit wel of niet is toegestaan. Wat betreft het serveren van een ontbijt kan een gemeente aangeven dat dit niet mag indien de ondernemer niet over een horecabestemming beschikt. Dit zou betekenen dat een eigenaar van een B&B altijd over een horecabestemming zou moeten beschikken, terwijl het ook als een kleinschalige vorm van horeca kan worden gezien.

BELEIDSAANBEVELING

Als alcohol wordt verstrekt als onderdeel van de service van het verhuren als Bed & Breakfast is dit in principe onderwerp van de Drank- en Horecawet. De VWA houdt hier toezicht op. De gemeente kan op basis van de APV eveneens eisen stellen. Dit verschilt per gemeente. De overheid wil voorkomen dat onbevoegden te gemakkelijk toegang hebben tot alcohol. Met dit principe is het neerzetten van een fles wijn als welkomstgeschenk van een andere orde dan een met alcohol

gevulde minibar op de kamer. Voor het verstrekken van alcohol tegen betaling is een vergunning nodig. Het serveren van ontbijt of maaltijd is onderwerp van de Warenwet. Voor het bereiden van maaltijden, ook ontbijt zoals afbakken van broodjes, eist de Warenwet dat dit in een aparte ruimte gebeurt, en in ieder geval nooit in de privé keuken. Gemeenten moeten er op bedacht zijn dat dit tot extra verbouwingen leidt die het gevolg is van niet-gemeentelijke regelgeving.



MAG EEN ONDERNEMER STOELN EN TAFELS BUITEN PLAATSEN VOOR HET NUTTIGEN VAN BOERDERIJ-IJS?

Boerderij-ijs is ijs dat op de boerderij wordt gemaakt van de eigen melkproductie. Dit ijs kan vanaf de boerderij aan de consument verkocht worden. Om het consumenten aantrekkelijk te maken willen agrarische ondernemers vaak stoelen en tafels buiten plaatsen, waar zij het boerderij-ijs kunnen nuttigen. Bij sommige gemeenten is dit niet toegestaan.

KNELPUNT

Gemeenten stellen als voorwaarde dat het ijs op het eigen erf moet worden genuttigd (buiten of binnen). Wordt het ijs buiten het erf genuttigd, dan is er sprake van detailhandel. Als agrarische ondernemers stoelen en tafels buiten plaatsen voor het nuttigen van boerderij-ijs door consumenten wordt dit door sommige gemeenten als een terras gezien en zou een terrasvergunning nodig zijn.

BELEIDSAANBEVELING ²⁷

Een enkele tafel met een paar stoelen kan geen probleem zijn voor een gemeente, hiervoor is geen terrasvergunning nodig. Op het moment dat er meerdere stoelen en tafels worden geplaatst, eventueel voorzien van windschermen en parasols, ziet de gemeente dit als een 'terras'. De vergunning voor het verkopen van ijs of andere etenswaar geeft in de meeste gemeenten niet automatisch het recht om een terras neer te zetten. In de meeste gemeenten moeten agrarische ondernemers daarvoor in het bezit zijn van een gebruiksvergunning en/of een aparte terrasvergunning. De terrasvergunning is ontwikkeld voor de bebouwde kom en is vooral gericht op het voorkomen van obstakels in de openbare ruimte en dergelijke. Er is voor gemeenten dus nauwelijks reden om agrarische ondernemers een terrasvergunning te weigeren.



27 BRON Bruil, D.W., Wieringa, H., 95 Vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Uitleg bij onduidelijke wet- en regelgeving. Den Haag, 2010.

5

MOGEN ER ONBEPERKT BEZOEKERS KOMEN IN EEN THEESCHENKERIJ MET EEN THEETUIN?

Een theeschenkerij is een uitspanning buiten de stad op een locatie in het buitengebied waar thee en andere verfrissingen worden verkocht. Vaak is hieraan een theetuin gekoppeld, waar klanten buiten hun consumpties kunnen nuttigen.

KNELPUNT

Het roept soms bij gemeenten vragen op hoeveel bezoekers in een theeschenkerij met theetuin mogen worden ontvangen.

BELEIDSAANBEVELING

Het Bouwbesluit en Gebruiksbesluit regelen hoeveel mensen er in een gebouw mogen verblijven, dus ook voor een theeschenkerij in een gebouw. Voor de tuin zijn hier geen normen voor vanuit het oogpunt van veiligheid. Het hoofdgebruik van de theetuin duidt op een groene ruimte die mede gebruikt wordt om in te zitten; het bestemmingsplan kan deze verhouding van het gebruik verwoorden. Hierbij is het niet gebruikelijk aantallen bezoekers te noemen. In het algemeen wordt de schaal gestuurd door de omvang van het aantal parkeerplekken voor auto's.

ANDERE KNELPUNTEN

EN BELEIDSAANBEVELINGEN

Gemeenten ervaren soms ook problemen met het wel of niet toestaan van alcohol in een theeschenkerij met theetuin. Voor een oplossing betreffende de theeschenkerij wordt verwezen naar de beleidsaanbeveling genoemd bij knelpunt 8 op pagina 30.

Bovendien levert de benoeming van de theetuin als een 'terras' soms problemen op. Een beleidsaanbeveling hiervoor is te lezen bij knelpunt 4 op pagina 42.

Uit de praktijk:

Gebruik van oude varkensstal voor theeschenkerij

VRAAG: Een gemengd bedrijf met koeien en varkens wil een oude varkensstal verbouwen tot theeschenkerij. De melkveehouderij blijft bestaan. Bezoekers van de aangelegde tuin kunnen op deze manier na een rondleiding een kop thee of koffie drinken.

BELEID: Nevenactiviteiten op landbouwbedrijven worden gestimuleerd door de gemeente, omdat dit de vitaliteit van het platteland bevordert.

BESTEMMINGSPLAN: In de periode dat de aanvraag door de ondernemer is ingediend bij de gemeente had het bedrijf een agrarische bestemming. Middels een ontheffing in het kader van het provinciale beleid "Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB)" mag de schuur worden omgebouwd tot theeschenkerij.

AFWEGING: Functieverandering in het kader van VAB is gewenst. Het exploiteren van een horecagelegenheid in dit gebouw is niet gereguleerd.

PROBLEEM: Er is overlast door de bezoekers en de omgeving heeft last van het geluid. Horeca-activiteiten zonder planologische bestemming krijgen geen steun van het Bureau Eerlijke Mededinging (BEM). Regulering wordt gewenst door meerdere omgevingspartijen.

CONCLUSIE: Middels de huidige regulering worden beperkingen gesteld aan ontvangsttijden, geluid en het aantal te ontvangen bezoekers. Het totale bedrijf heeft nu een dubbelbestemming: agrarische hoofdbestemming en horeca als nevenbestemming. Om een (neven) horeca bestemming te krijgen heeft het bouwblok enige verandering ondergaan. De huidige staat van de theeschenkerij is een aanwinst voor het buitengebied en het biedt de ondernemer toekomstperspectief.

OPMERKING: Vanaf de start van de aanvraag is het noodzakelijk dat de gemeente duidelijkheid geeft richting zowel de ondernemer als zijn omgeving wat wel en niet is toegestaan. Dit om misverstanden te voorkomen.

ZIJN VOORWAARDEN VAN EEN RUSTPUNT/ UUTBLOASHUUSKE DUIDELIJK GENOEG?

Een Rustpunt/Uutblaoshuuske is een plekje op een erf in het buitengebied waar een recreant terecht kan voor bijvoorbeeld een kopje koffie, thee, vruchtensap (met wat lekkers), een boerenijsje en soms ook een glas verse melk. Alles is gefaciliteerd op basis van zelfbediening. In 2007 zijn vanuit het project Professionalisering Plattelands-toerisme Achterhoek, acht Uutblaoshuuskes gestart. Inmiddels hebben deze Uutblaoshuuskes zich aangesloten bij de Stichting Rustpunt. Deze Stichting is actief in Overijssel en Gelderland. Er komen steeds meer Rustpunten met de Achterhoekse toevoeging Uutblaoshuuske. Bij het schrijven van deze leidraad zijn dit er inmiddels achttien.

KNELPUNT

Agrarische ondernemers kunnen een Rustpunt of Uutblaoshuuske aanbieden volgens een beschermde formule. Knelpunt is dat sommige ondernemers afwijken van de criteria van deze formule door bijvoorbeeld het plaatsen van nieuwe gebouwen die volgens de formule niet toelaatbaar zijn. Dit levert enerzijds onbegrip op bij andere exploitanten van een Rustpunt of Uutblaoshuuske, anderzijds levert het bij de gemeente onduidelijkheden op. Zij gaat er vanuit dat de Stichting Rustpunt de formule zelf beschermt.

BELEIDSAANBEVELING

Rustpunten en Uutblaoshuuskes in bestaande gebouwen passen binnen de bestaande wet- en regelgeving. Het zorgt voor gastvrijheid in de Achterhoek. Het plaatsen van gebouwtjes blijkt of geen onderdeel te zijn van het concept of is niet geregeld. Over de overeenkomsten en verschillen tussen beide initiatieven bestaat onduidelijkheid. Er zou afstemming moeten plaatsvinden tussen Regio Achterhoek en Stichting Rustpunt om dit knelpunt op te lossen.



TOT SLOT

De landbouw- en horecasector willen via hun brancheorganisaties de handhaving van regels stimuleren en motiveren. Zo is een optimale samenwerking tussen gemeenten, horecabedrijven en agrarische ondernemers te realiseren. Het buitengebied als belangrijke toeristische economische peiler is voor al deze partijen van belang. Duidelijkheid, begrip en handhaving zijn voorwaarden om zoveel mogelijk resultaat te halen uit de gastvrijheid van het buitengebied. Zowel multifunctionele agrarische ondernemers als horecaondernemers dragen daar graag hun steentje aan bij!



DEZE LEIDRAAD IS

VOOR

Voor Gemeentelijke afdelingen Ruimtelijke Ordening, Recreatie & Toerisme en Milieu

SAMENGESTELD DOOR

Projecten LTO Noord in opdracht van
LTO Noord

GEFINANCIERD DOOR

Taskforce Multifunctionele Landbouw
De LTO Noord Fondsen
Achterhoekse gemeenten
Kamer van Koophandel Centraal Gelderland

ONTSTAAN MET BEHULP VAN DE PROJECTGROEP

- gemeente Berkelland: Winny Scheeringa
- gemeente Bronckhorst: Sandra te Brake
- gemeente Lochem: Liesbeth van Rijn
- gemeente Oude IJsselstreek: Annitta Bokma
- LTO Noord: Marianne Eringa
- Koninklijke Horeca Nederland (regio Gelderland): Wim Evertse
- een aantal agrarische horecaondernemers uit de Achterhoek: Gerrit Garritsen, Janny Gerritsen en Harriët Hiddink
- een aantal horecaondernemers uit de Achterhoek: Tineke Buunk en Casper van Hal
- Taskforce Multifunctionele Landbouw: Helmer Wieringa
- Kamer van Koophandel Centraal Gelderland: Mira Nouwt
- Projecten LTO Noord: Lieke van Berkum, Gré de Groot en Noen Lambers

MET DANK AAN ONDERSTEUNENDE LITERATUUR

- Bruil, D.W., Wieringa, H., *95 Vragen & antwoorden over regels rond multifunctionele landbouw, Uitleg bij onduidelijke wet- en regelgeving*. Den Haag, 2010.
- Gemeente Bronckhorst, *Recreatienota gemeente Bronckhorst*. Hengelo, 2007.
- Provincie Gelderland, nota: *Functies zoeken Plaatsen zoeken Functies*. 2006.
- Roest, A. en Schouten, A., *LEI-nota 09-021: Multifunctionele landbouw in de provincie, aantal bedrijven, spreiding en omzet van multifunctionele activiteiten per provincie*. Den Haag, 2009.
- Taskforce Multifunctionele Landbouw, *Wat mag ik? Handreiking over regels voor ondernemers in de multifunctionele landbouw*. 2010.
- Toeristisch Ondernemend Platform,

Concept Notitie: Recreatie en toerisme en bestemmingsplannen buitengebied in Noord-Brabant. 2008.

- Vader, J., Elst, van der M., Leneman, H., *LEI-rapport 2008-010: Ondersteunende en kleinschalige horeca door agrariërs; Mogelijkheden en verplichtingen vanuit gemeentelijke regelgeving*. Den Haag, 2008.
- Vader, J., Leneman, H., Wieringa, H., Migchels, G., *LEI-nota 09-09: Mogelijkheden voor ondersteunende en kleinschalige horeca op agrarische bedrijven binnen bestaande regelgeving*. Den Haag, 2010.
- VNG, *Gastvrij Nederland, 10-puntenplan VNG-Gastvrij Nederland: basis voor nieuw toeristisch-recreatief beleid*. Den Haag, 2010.
- VNG, *Multifunctionele landbouw en ruimtelijke ordening. Handreikingen voor gemeentelijke plattelandsontwikkelingen*. Den Haag, 2011.
- www.gelderland.nl
- www.landregels.nl

TE VINDEN OP

www.ltonoord.nl
www.multifunctionelelandbouw.nl

TE BESTELLEN BIJ

Projecten LTO Noord: 088 – 888 66 77 of
info@projectenltonoord.nl

DISCLAIMER

Deze leidraad is het eindproduct van het project 'Kleinschalige en ondersteunende horeca in het Achterhoekse buitengebied'. Aan deze leidraad kunnen geen rechten worden ontleend. De informatie, die niet uitputtend is, is met zorg samengesteld. De opsteller (Projecten LTO Noord) aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele onjuistheden of onjuist gebruik van informatie. Zwolle, februari 2011.

FOTOGRAFIE

Hans Menop

ONTWERP

Lilian Nijland



Het prachtige Achterhoekse buitengebied wordt herontdekt en biedt veel mogelijkheden om te recreëren. Gemeenten investeren in een gastvrij onthaal voor recreanten. Horecabedrijven stimuleren door hun aanbod de komst van toeristen en recreanten. Ook steeds meer agrarische ondernemers breiden hun bedrijf uit met horeca-activiteiten om gasten te verwelkomen. In de dagelijkse praktijk bestaat voor agrarische ondernemers soms onduidelijkheid over welke horeca-activiteiten zijn toegestaan. Gemeenten worstelen met passende regelgeving voor horeca in het buitengebied. Bestaande horeca pleit voor gelijke regelgeving met als uitgangspunt "gelijke monniken, gelijke kappen".

In het project "Kleinschalige en ondersteunende horeca in het Achterhoekse buitengebied" hebben LTO Noord, Koninklijke Horeca Nederland, Achterhoekse gemeenten, Taskforce Multifunctionele Landbouw, Kamer van Koophandel en ondernemers samen naar oplossingen gezocht. De uitkomsten zijn gepubliceerd in deze leidraad waarin (Achterhoekse) gemeenten adviezen vinden voor passend beleid voor kleinschalige en ondersteunende horeca in het buitengebied. Duidelijkheid, begrip en handhaving zijn voorwaarden om zoveel mogelijk resultaat te halen uit de gastvrijheid van het buitengebied.

