

Horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties in het buitengebied van Winterswijk

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Eén van de (groeierende) economische peilers van het buitengebied van Winterswijk is vrijetijdseconomie. Een andere trend is een verandering van het agrarische gebied.

Kernwoorden hierbij zijn schaalvergroting, veranderende wensen van de consument en milieu- en welzijnseisen. Een aspect dat hier ook bij hoort, is 'verbreding binnen de agrarische sector'. Dit houdt in dat agrarische ondernemers horeca-activiteiten of verkoop van zelfgeproduceerde producten aan de hoofdfunctie willen toevoegen om in te spelen op toeristisch recreatieve behoeftes van de consument: agro-toerisme

De gemeente Winterswijk wordt geconfronteerd met verzoeken van (agrarische) ondernemers om horeca als nevenfunctie bij het bedrijf, de hoofdfunctie, mogelijk te maken. Traditioneel gaat het bij horeca om een hotel, restaurant of café. Op het gebied van horeca en ruimtelijke ordening bestaat veel beleid en regelgeving. We spreken hier van de drank- en horecawet, het bestemmingsplan, de Algemeen Plaatselijke Verordening, milieuregelgeving, en planologisch beleid. De mogelijkheden voor ondersteunende horeca zijn een 'grijs' gebied. Dit wil zeggen dat er nog onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden van horeca als nevenfunctie bij hoofdfunctie in het buitengebied van Winterswijk. Wat is toegestaan, onder welke voorwaarden, en wat niet?

Het ontbreekt de gemeente aan een helder afwegingskader om op een goede wijze om te gaan op deze verzoeken. Deze nota geeft beleidskaders voor horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties in het buitengebied van Winterswijk. Het doel hiervan is inzichtelijk maken wat wel is toegestaan en wat niet, zodat het 'grijze gebied' niet meer aan de orde is.

1.2 Probleem- en doelstelling

Probleemstelling

Wat zijn de mogelijkheden voor horeca als nevenfunctie (ondersteunend en kleinschalig) bij een hoofdfunctie in het buitengebied van Winterswijk en welke beleidsregels zijn hieraan verbonden?

Doelstelling

Inzichtelijk maken wat de gemeentelijke beleidsregels zijn ten aanzien van horeca als nevenfunctie (ondersteunend en kleinschalig) bij hoofdfuncties in het buitengebied van Winterswijk.

1.3 Relatie met gemeentelijk beleid

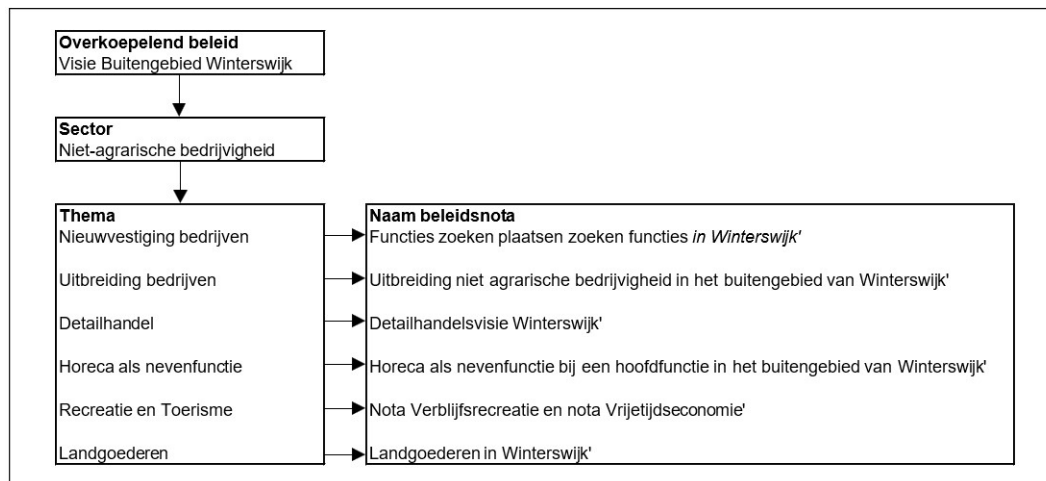
De hier voorliggende beleidsnota gaat over horeca als nevenfunctie bij een hoofdfunctie buitengebied van Winterswijk. Voor nieuwvestiging van horeca is het gemeentelijke functieveranderingbeleid van toepassing. Het functieveranderingbeleid is verwoord in de nota 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies in Winterswijk'.

Horeca als nevenfunctie bij een hoofdfunctie heeft betrekking op niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk. Naast de nota over horeca als nevenfunctie bij een hoofdfunctie zijn er een tweetal vraagstukken die raakvlak hebben met niet-agrarische bedrijvigheid, namelijk

- Detailhandel in het buitengebied van Winterswijk
- Uitbreiding niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk

Parallel aan de nota 'Uitbreiding niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk' worden beleidsnota's opgesteld met de hierboven genoemde onderwerpen. De nota's samen geven nadere invulling aan het beleid voor niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk.

Het schema op de volgende pagina geeft de relatie tussen verschillende beleidsnota's weer met betrekking tot niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk. Basis is de Visie buitengebied, dat op hoofdlijnen uitgangspunten geeft voor niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk.



Figuur 1 Beleid niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk

1.4 Definities

Horeca

Het woord horeca is een samentrekking van de woorden hotels, restaurants en cafés. De Nederlandse horeca kan in een aantal sectoren worden onderverdeeld: de dranken-, de fastservice-, de restaurant- en de hotelsector. Ook de partycatering wordt als een aparte groep beschouwd.

In deze beleidsnota gaat het in verband met horeca om het verkopen van spijzen en dranken voor consumptie ter plaatse in een daarvoor ingerichte ruimte en/of terras;

Nevenfunctie

Een functie ondergeschikt aan de hoofdactiviteit in zowel omvang (m²), omzet (€) als de effecten op het woon- en leefklimaat

Ondersteunende horeca

Horeca die wordt aangeboden als nevenfunctie bij een hoofdfunctie, waarbij er een directe relatie is tussen de nevenfunctie en de hoofd functie.

Voorbeeld: het aanbieden van een consumpties tegen betaling, zoals koffie en thee, na een rondleiding over het agrarische bedrijf. Ook een wijnproeverij bij een wijnboerderij kan als ondersteunende horeca worden gezien. Hier is een duidelijke relatie aanwezig tussen de nevenfunctie (wijnproeverij) en de hoofdfunctie (agrarisch)

Kleinschalige horeca

Horeca die wordt aangeboden als nevenfunctie bij een hoofdfunctie, waarbij er *geen* directe relatie is tussen de nevenfunctie en de hoofdfunctie

Voorbeeld: een eetgelegenheid, terras, etc, als nevenfunctie bij een hoofdfunctie.

Paracommerciële horeca en kantines in niet-commerciële instellingen

Het gaat bij ondersteunende en kleinschalige horeca steeds om het verkopen en ter plaatse consumeren van dranken en spijzen in een openbaar toegankelijk commercieel bedrijf. Het gratis aanbieden van een kopje koffie, zoals bij de kapper, behoort tot de normale dienstverlening en is altijd toegestaan. Kantines en niet-commerciële instellingen (buurthuizen, sportkantines, e.d.) vallen buiten dit beleidskader. Hier is namelijk sprake van paracommerciële horeca¹. Ook horecavoorzieningen in de vorm van personeelskantines/bedrijfsrestaurant in kantoor, bedrijfsgebouwen en commerciële voorzieningen vallen buiten dit beleidskader. Deze zijn in de regel niet openbaar toegankelijk.

1) In artikel 4 van de Drank en Horecawet zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van paracommerciële horeca. Aan een vergunning, die op grond van artikel 3 voor het horecabedrijf wordt verleend aan een rechtspersoon niet zijnde een naamloze vennootschap of besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, die zich richt op activiteiten van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard, verbinden burgemeester en wethouders een of meer voorschriften of beperkingen die, gelet op de plaatselijke of regionale omstandigheden, nodig zijn ter voorkoming van mededinging door het verstrekken van alcoholhoudende drank, die uit een oogpunt van ordelijk economisch verkeer als onwenselijk moet worden beschouwd.

1.4 Leeswijzer

Deze beleidsnota zoomt in van grof naar fijn. In het volgende hoofdstuk is uitgewerkt binnen welke context gekeken moet worden naar horeca als nevenfunctie bij agrarische bedrijven. Hier wordt nader bekeken welke mogelijkheden bestaande beleidskaders en regelingen bieden voor horeca als nevenfunctie bij agrarische bedrijven. Op basis hiervan zijn in hoofdstuk 3 concrete beleidsregels geformuleerd.

2. Beleid en regelgeving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op bestaand relevant beleid en regelgeving ten aanzien van horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties in het buitengebied. Het geeft uiteindelijk een antwoord op de ambitie voor het buitengebied van de gemeente in relatie tot mogelijkheden voor horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties. Voordat hier antwoord op wordt gegeven, wordt ingegaan op beleid en regelgeving op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau.

2.2 Rijk

Nota Ruimte (2005)

De nota Ruimte bevat de visie vanuit het rijk op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Een vitaal platteland en sterke steden vragen om inspanningen op een breed front. De steden moeten voldoen aan de eisen die bewoners, bedrijven instellingen en bezoekers stellen aan de stad: veilig en aantrekkelijk. Het platteland vraagt om ruimte voor een meer multifunctioneel gebruik. Het landelijk gebied moet niet vollopen met verstedelijking en de steden moeten aantrekkelijker worden voor inwoners met midden en hoge- inkomens.

In de nota Ruimte zijn verschillende gebieden aangewezen als Nationaal Landschap. Het gehele grondgebied van de gemeente Winterswijk valt onder het Nationaal Landschap Winterswijk. Nationale Landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame en nationaal kenmerkende kwaliteiten op landschappelijk, cultuurhistorisch en ecologisch gebied. Deze kwaliteiten moeten worden behouden, duurzaam beheerd en waar mogelijk versterkt.

Uitgangspunt is 'behoud door ontwikkeling': mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt ('ja mits' principe) zijn binnen de Nationale Landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. Het gaat hier veelal om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van het Nationaal Landschap.

Tevens constateert de Nota Ruimte dat het economisch draagvlak en de vitaliteit van de meer landelijke gebieden onder druk staan. Om daarin verlichting te brengen is het streven om de mogelijkheden voor hergebruik en nieuwbouw in het buitengebied verruimen. Vrijkomende bebouwing kan worden omgezet in een woonbestemming of vestigingsruimte voor kleinschalige bedrijvigheid. Over nieuwbouw zegt de nota het volgende: *"soms kan ook nieuwbouw wenselijk zijn. Zo kan woningbouw, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe landgoederen, geld opbrengen voor de aanleg van recreatie- of natuurgebieden ('rood voor groen') of voor het scheppen van waterbergingsruimte ('rood voor blauw')"*

Tot slot geeft de Nota Ruimte ook kaders als het gaat om recreatie en toerisme in 'de groene ruimte buiten de steden'. De groei en samenstelling van de bevolking en het toenemende belang van vrijetijdsbesteding vragen om aanpassing van het huidige toeristisch-recreatieve aanbod. Van belang daarbij zijn niet alleen de stedelijke mogelijkheden op dit gebied, maar ook de meer landelijke vormen van toerisme en recreatie die in de groene ruimte buiten de steden te vinden zijn.

Concluderend kan gesteld worden dat de Nota Ruimte mogelijkheden biedt als het gaat om horeca als nevenfuncties bij hoofdfuncties in het buitengebied van Winterswijk. De kaders die hierbij gesteld worden zijn:

- Behoud door ontwikkeling;
- Hergebruik van bestaande gebouwen.
- De groeiende vraag naar vrijetijdsbesteding ook accommoderen in de groene ruimte buiten de steden.

Drank en Horecawet

De Drank- en Horecawet is een wet die eisen stelt aan de verkoop en het verstrekken van alle alcoholhoudende dranken. Op 1 november 2000 is de nieuwe Drank- en Horecawet aangenomen.

De wet regelt dat het niet zonder meer is toegestaan om tegen betaling alcohol te schenken. Om alcohol bedrijfsmatig te schenken tegen betaling is een vergunning nodig op grond van de Drank- en Horecawet. Het is verboden om alcoholische dranken te verkopen zonder in het bezit te zijn van een dergelijke

vergunning. De vergunning wordt afgegeven door het college van Burgemeester en Wethouders. De aanvraag van een dergelijke vergunning wordt onder andere getoetst aan het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet.

2.3 Provincie

Het provinciaal ruimtelijk beleid is uiteengezet in het Streekplan 2005 'kansen voor de regio's'. Het streekplan geeft de ruimtelijke kaders voor de provincie Gelderland voor de komende 10 jaar. Het doel hiervan is verschillende functies in regionaal verband een zodanige plek te geven dat de ruimtelijke kwaliteiten worden versterkt en dat zuinig wordt omgegaan met de schaarse beschikbare ruimte.

Het streekplan biedt een kader waarbinnen horeca als nevenfunctie bij een hoofdfunctie in het buitengebied zich kan ontwikkelen. De groeiende behoefte aan de beleving van natuur en landschap, rust, stilte, heeft geleid tot nieuwe toeristische concepten als natuurtoerisme, cultuurtoerisme en plattelandstoerisme. Deze vormen van recreatie en toerisme kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de leefbaarheid van het landelijk gebied. Het kan een nieuwe functie vormen voor vrijkomende agrarische bedrijven. Ook biedt het kansen voor recreatieve nevenfuncties op agrarische bedrijven.

De provincie wil dan ook de extensieve vormen van recreatie en toerisme stimuleren. Onder extensieve recreatie wordt verstaan: kleinschalige nevenfuncties, zijnde verhuur van recreatieve producten of horeca aan huis, een minicamping of gelijksoortige vormen met een beperkte capaciteit. Een provinciale voorwaarde is dat extensieve vormen van recreatie te verenigen moeten zijn met natuur- en landschapsdoelstellingen. Dit geldt met name binnen waardevolle landschappen. Het gehele grondgebied van Winterswijk is aangewezen als waardevol landschap (provincie Gelderland, 2005).

2.4 Gemeente

Visie buitengebied

Een streven van de gemeente Winterswijk is om de bestaande kwaliteiten te behouden en deze waar mogelijk te verbeteren. De Visie buitengebied biedt kaders voor het bereiken van dit streven. Dit moet leiden tot een buitengebied met een prettig en gezond woon-, werk en leefklimaat.

Op het gebied van ondersteunende horeca in het buitengebied is relevant dat de visie constateert dat de sector recreatie en toerisme zich verder zal ontwikkelen als economische drager van het buitengebied. Het bijzondere cultuurhistorisch waardevolle landschap rond Winterswijk is zeer uitnodigend en aantrekkelijk voor zowel inwoners, als de bezoekers (de toeristen) van Winterswijk. Gezien de bijdrage van de agrarische sector in de instandhouding van dit cultuurlandschap, zijn toerisme en recreatie gebaat bij de aanwezigheid van agrariërs in het gebied. Om de identiteit van het kleinschalige agrarische cultuurlandschap te behouden en te versterken zijn goed inpasbare en kleinschalige vormen van toerisme en recreatie in het buitengebied gewenst. De gemeente kan hierop inspelen door het toelaten van nieuwe (recreatieve) functies in het landschap die versterkend zijn voor het platteland als geheel. Het gaat hier bijvoorbeeld om het bieden van mogelijkheden voor recreatie en toerisme op (voormalige) landbouwbedrijven en landgoederen.

Door recreatieve en toeristische activiteiten op landbouwbedrijven en landgoederen toe te staan, kan niet alleen de verdien capaciteit in het buitengebied versterkt worden, maar ook de landschapsbeleving bij toeristen en recreanten. Hierdoor kan het imago van Winterswijk worden versterkt. De kwaliteit en de bijzonderheid van het cultuurlandschap is daarbij de onderscheidende factor voor Winterswijk.

De slotsom is dan ook dat aanbod van horeca in het buitengebied beperkt is. De bezoekersaantallen en het nog onbenutte klantenpotentieel maken een verdere ontwikkeling

van kleinschalige horecagelegenheden op bijzondere locaties (in karakteristieke gebouwen, op (voormalige) agrarische bedrijven, landgoederen etc.) mogelijk. Om verstening te voorkomen geeft de gemeente Winterswijk de voorkeur aan ontwikkelingen binnen de muren van bestaande bebouwing.

Algemene plaatselijke verordening 2010 (APV)

De Algemene Plaatselijke Verordening is een gemeentelijke verordening waarin de gemeenteraad haar eigen regelgeving op basis van gemeentelijke autonomie heeft opgenomen. Voor deze beleidsnota zijn regels over de sluitingstijd en handelsreclame en de begripsomschrijving van een terras van belang.

2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk toont aan dat er beleidsruimte is voor horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties in het buitengebied van Winterswijk. Vooral het provinciale en gemeentelijke beleid zetten in op recreatie en toerisme als één van de (nieuwe) economische peilers van het buitengebied. Het gemeentebestuur van de gemeente Winterswijk stelt zich positief op tegenover horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties, omdat:

- het bijdraagt aan verlevendiging van het buitengebied van Winterswijk, waardoor de aantrekkingskracht hiervan wordt vergroot;
- het een meerwaarde geeft aan de hoofdfunctie. Veelal bestaat er een direct relatie tussen de horeca als nevenfunctie en de hoofdfunctie.
- het bijdraagt aan de bevordering van het toeristisch recreatief product in Winterswijk.

Wel stelt de gemeente een aantal voorwaarden waarbinnen dit soort ontwikkelingen mogelijk is. Voorwaarden die bijdragen aan het instandhouden van de kwaliteiten van het buitengebied van Winterswijk. Het beleid gaat in dit geval uit van het ja, mits principe.

3. Beleidsregels

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn beleidsregels uitgewerkt voor het mogelijk maken van horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties in het buitengebied van Winterswijk. Tot slot is uitgewerkt welke planologische procedure gevolgd moet worden om de gewenste ontwikkeling daadwerkelijk mogelijk te maken.

Het is van belang hier op te merken dat de bestaande horeca in het buitengebied planologisch is geregeld middels het bestemmingsplan. Voorwaarden voor nieuwvestiging van horeca in het buitengebied, met een planologische horeca bestemming, zijn opgenomen in het functieveranderingbeleid van de gemeente: 'Functies zoeken plaatsen zoeken functies in Winterswijk'. Uitgangspunt vanuit dit beleid is dat recreatieve functies alleen mogelijk zijn in karakteristieke gebouwen. Het oprichten van nieuwe gebouwen ten behoeve van recreatieve functies is niet mogelijk.

3.2 Voorwaarden horeca als nevenfunctie bij een hoofdfunctie in het buitengebied van Winterswijk

Beleidsregel:

Overall in het buitengebied van Winterswijk is het mogelijk om horeca als nevenfunctie (ondersteunend en kleinschalig) te realiseren bij een hoofdfunctie, die bijdraagt aan het versterken van het toeristisch/recreatief product. Het op commerciële wijze exploiteren van ruimtes voor feesten en partijen is niet toegestaan.

Voorwaarden:

De bebouwing

- Er wordt gebruik gemaakt van de bestaande, legale gebouwen, zoals deze bestonden op 25 januari 2007. Bij voorkeur zijn dit karakteristiek gebouwen. Nieuwbouw is niet toegestaan;
- Maximaal 50% van de bedrijfsvloeroppervlakte van de bebouwing mag worden gebruikt met een maximum van 200 m² (bruto-vloeroppervlak);
- Maximaal 100m² van de gronden buiten de bebouwing mogen worden ingericht ten behoeve van een terras. Een terras is in dit geval een buitengelegen ruimte waar sta- of zitgelegenheid kan worden geboden en waar tegen vergoeding dranken kunnen worden geschonken of spijzen voor directe consumptie kunnen worden bereid of verstrekt;
- Binnen de bebouwing ten behoeve horeca is een vrij toegankelijke sanitaire ruimte

Het erf

- Zorggedragen dient te worden voor behoud en waar mogelijk versterken van bestaande kwaliteiten. Het gaat hierbij om:
 - o Een streekeigen landschappelijke inpassing;
 - o Behoud van de kwaliteit van monumentale/karakteristieke bebouwing;
 - o Er dient geen sprake te zijn van buitenopslag.
- Inspiratiebron voor de landschappelijke inpassing zijn o.a. de volgende documenten
 - o De cultuurhistorische atlas Winterswijk
 - o Brochure: 'Kiezen voor een fraaie omgeving, streekeigen beplanting in het buitengebied'
 - Heide- en broekontginningenlandschap
 - Boslandschap
 - Essenlandschap
 - Veenontginningenlandschap
- De toegang van de horeca-activiteit kan uitsluitend via die toegangsweg van de hoofdactiviteit
- De planontwikkeling mag de ecologische waarden niet onevenredig aantasten.

De omgeving

- Er mag geen sprake zijn van een onevenredige verkeersaantrekkende werking, wat onder andere tot uitdrukking komt in het feit dat de bestaande infrastructuur moet zijn berekend op de nieuwe activiteit;
- Op eigen terrein moet worden voorzien in de parkeerbehoefte;
- De in de omgeving aanwezige (agrarische) functies mogen niet worden geschaad;
- Het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving van het horeca-initiatief mag door de exploitatie daarvan niet op ontoelaatbare wijze nadelig worden beïnvloed.

Wet- en regelgeving (Brandveiligheid, Drank en Horecawet, de Algemene Plaatselijke Verordening en milieuregelgeving)

- De planontwikkeling voldoet aan de eisen die aan brandveiligheid worden gesteld;
- Bij het tegen betaling verkopen of bedrijfsmatig verstrekken van alcoholhoudende dranken is een drank- en horecaverunning verplicht.
- De planontwikkeling dient te voldoen aan de regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening. Het gaat hierbij o.a. om de sluitingstijd en reclamebeleid.
- De planontwikkeling dient te voldoen aan milieuregelgeving.

Bekend maken initiatief bij Voedsel en Waren Autoriteit en Bedrijfschap Horeca en Catering

- De gemeente registreert nieuwe initiatieven voor horeca als nevenfunctie bij een hoofdfunctie. De geregistreerde initiatieven worden doorgegeven aan de Voedsel en Waren autoriteit en het Bedrijfschap Horeca en Catering. De VWA bewaakt de veiligheid van voedselproducten. Het maakt onderdeel uit van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Wat te doen als de hoofdfunctie stopt?

Indien een hoofdfunctie inclusief horeca als nevenfunctie stopt, vindt vervolgens een afweging plaats of horeca als nevenfunctie als zelfstandige activiteit voortgezet kan worden. Het gemeentelijke functie-veranderingbeleid 'functies zoeken plaatsen zoeken functies' is toetsingskader of dit mogelijk is.

3.3 Procedure

De realisatie horeca als nevenfunctie is planologisch toegestaan via een binnenplanse afwijking (omgevingsvergunning), zodat beoordeeld kan worden of de nevenfunctie voldoet aan de gestelde voorwaarden en niet leidt tot milieuhinder voor nabijgelegen bedrijven of woningen. Verschillende disciplines dienen een voorgestelde planontwikkeling te beoordelen. Het gaat hierbij om, verkeer, milieu, landschap, horeca, ecologie, archeologie en cultuurhistorie. Tevens brengt de adviescommissie Cultuurhistorie advies uit ten aanzien van de planontwikkeling in relatie tot cultuurhistorie: monumenten, historische geografie van het landschap en archeologie.

3.4 Evaluatie

Om te kunnen bepalen of deze beleidsnota voldoet aan de doelstellingen is het gewenst om na een periode van twee jaar na vaststelling de effecten te bespreken en waar nodig het beleid bij te stellen.