



WERKGROEP MILIEUBEHEER BERG EN DAL

Postbus 26, 6560 AA Groesbeek
bestuur@wmg-groesbeek.nl
www.wmg-groesbeek.nl

Aan de gemeenteraad van Berg en Dal
Postbus 20
6560 AA Groesbeek

Groesbeek, 8 januari 2021

Betreft: **Beleidskader horeca**

Geachte raadsleden,

Het is de bedoeling van het gemeentebestuur om uw raad in de vergadering van 28 januari 2021 een besluit te laten nemen over goedkeuring van het zgn. Beleidskader horeca. Op het ter inzage gelegde ontwerp van dit stuk heeft de WMG een zienswijze ingediend die wij graag integraal met u delen (zie bijlage). Naderhand, in het kader van de vaststelling van de zienswijzenota, heeft de gemeente nog overleg gevoerd met een of meer insprekers, maar om onbekende redenen niet met de WMG. Verder valt ons in de zienswijzenota op dat een aantal punten uit onze zienswijze niet inhoudelijk wordt beantwoord of zelfs geheel niet wordt genoemd.

Graag willen wij u daarom ten behoeve van uw besluitvorming enkele opmerkingen meegeven.

1. Waarom is het Beleidskader horeca belangrijk?

Het Beleidskader horeca gaat deel uitmaken van de Omgevingsvisie die de gemeente in het kader van de Omgevingswet moet gaan opstellen. Uit de Omgevingsvisie, met de lange termijn ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving, volgt het Omgevingsplan dat alle huidige bestemmingsplannen van de gemeente gaat vervangen. Kernwoorden van deze wetswijziging zijn flexibiliteit en maatwerk. De gemeente krijgt meer afwegingsruimte o.a. voor nieuwe, nog niet voorziene ontwikkelingen. Niemand kan al inschatten wat dit in de praktijk gaat betekenen voor de inrichting en kwaliteit van onze leefomgeving.

Maar dit weten we wel: **De keuzes die nu in het Beleidskader horeca worden gemaakt, gaan rechtstreeks doorwerken in het nieuwe ruimtelijke ordeningsbeleid.**

Alle reden dus om er goed over na te denken.

2. Welke bezwaren heeft de WMG tegen het Beleidskader horeca?

- **de definitie van horeca is niet duidelijk.** Vallen pensions (bijv. voor de huisvesting van arbeidsmigranten) ook onder het begrip 'nachtverblijf'? En hoe zit het met campings, camperplaatsen, TOP's, groepsaccommodaties, recreatieparken en vakantiehuisjes?

De zienswijzennota beantwoordt deze vragen niet. Dit is natuurlijk wel heel relevant, want het maakt nogal wat uit of bijv. met het toestaan van 'volwaardige horeca' bij musea ook nachtverblijf zoals groepsaccommodatie of verhuur van vakantiehuisjes wordt bedoeld. Denk hierbij ook aan de plannen bij Orientalis.

- **beleidskeuzes worden minimaal onderbouwd.** Zeker in tegenstelling tot de toelichting bij de huidige bestemmingsplannen. Toch worden eerdere keuzes uit bestemmingsplannen onderuit gehaald door dit Beleidskader. Een voorbeeld hiervan is het ongelimiteerd toestaan van boerencampings in de Ooijpolder.
- **er ontbreekt een noodzakelijke inventarisatie** van de huidige stand van zaken, van alle horeca-activiteiten, nevens geschikt of zelfstandig, vergund of onvergund, die nu in het buitengebied aanwezig zijn. De gemeente wil deze inventarisatie pas gaan maken nadat de beleidsnota is goedgekeurd, maar dat is mosterd na de maaltijd.
- **het overgangsbeleid kiest voor legalisering** van alle horeca gerelateerde nevenactiviteiten die nu niet vergund zijn, maar wel vergund hadden kunnen worden of waarbij sprake zou zijn van schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Ook hiervoor geldt dat het beter is van te voren te beoordelen om welke gevallen dit gaat alvorens de toezegging te doen.
- er wordt voor **het gehele buitengebied** gekozen voor **het meest ruime beleid** voor horeca gerelateerde nevenactiviteiten zoals deze in de bestaande bestemmingsplannen buitengebied zijn opgenomen. Zonder rekening te houden met landschappelijke waarden van deelgebieden.
- wij zijn het met het college eens dat horeca gerelateerde nevenactiviteiten in het buitengebied beperkt moeten blijven tot de **dagperiode**. Een **eindtijd van 21.00 uur** (in de periode 1 maart-1 november) voor het verstrekken van drank en voedsel als onderdeel van een nevenactiviteit in het buitengebied vinden wij daarom veel te ver gaan. Het gaat immers vooral om het faciliteren van dagrecreanten zoals fietsers en wandelaars. Wij stellen een (reguliere) eindtijd van 18.00 of 19.00 uur voor.

3. Horeca gerelateerde nevenactiviteiten in het buitengebied

Voor de WMG zit de pijn van de door het college gemaakte beleidskeuzes vooral in de horeca gerelateerde nevenactiviteiten in het buitengebied. Het gemeentebestuur kiest ervoor om ruimhartig horeca gerelateerde nevenactiviteiten op alle agrarische bedrijven toe te staan: bed & breakfast, boerenterras, boerencamping en zelfs zaalverhuur. In detail: 5 kamers van maar liefst 70 m2 (!) per eenheid, dat is eerder een heel appartement dan 'een bed met ontbijt'. Op het boerenterras mogen ook andere producten zoals koffie, thee en frisdrank worden geserveerd, zolang het assortiment 'in hoofdzaak' eigen of regionaal geproduceerde agrarische producten betreft: dit is een lastig te handhaven voorwaarde. De boerencamping gaat overal worden toegestaan. En bij de zaalverhuur wordt de lastig te handhaven voorwaarde gesteld dat er 'een relatie' is met de agrarische hoofdactiviteit. Wij denken dat er tal van voorbeelden zijn van bijeenkomsten (vergaderingen, feestjes) die in dergelijke zaaltjes hebben plaatsgevonden waarbij de relatie met het agrarisch bedrijf ver te zoeken was. Uit de inspraakreacties blijkt ook dat er bij agrarische bedrijven met nevenactiviteiten behoefte is aan verruiming van de regels: langere openingstijden en meer mogelijkheden van niet-agrarisch gerelateerde activiteiten. Met feestjes valt natuurlijk meer te verdienen dan met het schenken van koffie aan een toevallig passerende recreant.

Wij vinden dit een ongewenste ontwikkeling die ten koste gaat van het landschap en de waarden van het buitengebied. Let wel: **dit beleid gaat generiek voor alle agrarische bedrijven gelden.**

Vergunningaanvragen kunnen niet geweigerd worden. Wil een bedrijf nog meer ruimte voor horeca, dan kan het uiteraard altijd een ruimere vergunning aanvragen. Alleen in dat geval heeft het college de bevoegdheid om te weigeren.

4. Landschappelijke waarden behouden en versterken

Het college kiest voor het meest ruime beleid voor het buitengebied omdat *'neveninkomsten bij agrarische bedrijven onverminderd van belang zijn om schaalvergroting in de landbouw tegen te gaan en het onderhoud van het landschap te bekostigen.'* [citaat uit Hoofdstuk 3, eerste alinea]

Dit is een zwakke onderbouwing. Wij denken dat er helemaal geen verband is tussen nevenactiviteiten en de bedrijfs grootte en wijze waarop het agrarisch bedrijf wordt uitgeoefend. Je hoeft alleen maar om je heen te kijken in het buitengebied om dat vast te stellen. Ondanks het toenemende aantal boerencampings, boerenkamers, terrassen en zaaltjes is de schaalvergroting en intensivering van o.a. de melkveebedrijven in deze gemeente gewoon doorgegaan. Grote, eentonige percelen maaigrasland domineren het landschap.

Als het college schaalvergroting wil tegengaan en meer wil doen aan behoud en ontwikkeling van landschapswaarden, dan kan men beter andere, gerichtere maatregelen kiezen die veel effectiever zijn.

Met vriendelijke groet,



Jo de Valk
voorzitter

bijlage: zienswijze WMG d.d. 9 maart 2020 op het ontwerp Beleidskader horeca



WERKGROEP MILIEUBEHEER BERG EN DAL

Postbus 26, 6560 AA Groesbeek
bestuur@wmg-groesbeek.nl
www.wmg-groesbeek.nl

College van burgemeester en wethouders
Gemeente Berg en Dal
Postbus 20
6560 AA Groesbeek

Groesbeek, 9 maart 2020

Betreft: zienswijze op ontwerp Beleidskader horeca

Geachte College,

Hierbij wil de WMG haar zienswijze geven op het ontwerp Beleidskader horeca dat u heeft gepubliceerd.

Algemeen

In dit ontwerp beleidskader wordt zowel bestaand beleid verwoord, dat in o.a. bestaande bestemmingsplannen in regels is uitgewerkt, als ook **nieuw beleid** verwoord. Hoewel het er niet in staat, vragen wij ons of hiermee een voorschot wordt genomen op de omgevingsvisie die de gemeente in het kader van de nieuwe Omgevingswet moet gaan opstellen. Is dit beleidskader een bouwsteen voor de omgevingsvisie? De vraag is dan ook of de (nieuwe) beleidskeuzes niet beter **onderbouwd** zouden moeten worden. In het beleidskader wordt nu bijvoorbeeld voorgesteld om in het hele buitengebied het meest ruime beleid voor horeca gerelateerde nevenactiviteiten te gaan hanteren zoals opgenomen in de huidige bestemmingsplannen buitengebied van de voormalige gemeenten Groesbeek en Ubbergen. En passant wordt kleinschalig kamperen in dit nieuwe beleid meegenomen. Daarmee zouden boerencampings mogelijk worden in dat deel van het buitengebied voormalige gemeente Ubbergen ('landschap 1', o.a. in de Ooijpolder) waarvoor men in het bestemmingsplan 2013 heeft bepaald dat die nevenactiviteit daar nu juist niet kan worden toegestaan vanwege aantasting van de landschappelijke waarden. Terwijl deze keuze in de toelichting bij het bestemmingsplan zorgvuldig wordt onderbouwd, dreigt die nu in een paar zinnen onderuit te worden gehaald.

Dit beleidskader zal ter goedkeuring worden voorgelegd aan de raad. Maar op grond waarvan kan de raad beoordelen dat dit **verantwoorde beleidskeuzes** zijn? Moeten raadsleden zelf gaan spitten in bestemmingsplannen (regels, toelichting, bijlagen etc.) om te beoordelen of het inderdaad verstandig is om het meest ruime beleid in het buitengebied te gaan toepassen? Bovendien ontbreekt een inventarisatie van de huidige stand van zaken, van alle horeca-activiteiten, nevensgeschikt of zelfstandig, vergund of onvergund, die nu in het buitengebied aanwezig zijn. U stelt in de beleidsnota voor om deze inventarisatie pas te gaan maken nadat de beleidsnota is goedgekeurd, maar dat lijkt ons het paard achter de wagen spannen. Ook het op voorhand willen legaliseren van onvergunde activiteiten door

middel van het voorgestelde overgangsbeleid, is onverstandig wanneer nog niet duidelijk is over welke gevallen het gaat.

Met dit beleidskader wordt voortgebouwd op de **Economische visie** (vastgesteld 7 maart 2017) waarin in de paragraaf 'Ambitie vrijetijdseconomie' onder het kopje 'aanpak' de volgende 'crossovers' met de sector Horeca en retail worden benoemd (zie pag. 19/20 van deze visie, letterlijke tekst):

3 Horeca en retail

a. Gezamenlijke uitbouw van het aanbod en professionalisering van de organisatie van grootschalige evenementen (rust nu teveel op vrijwilligers).

b. Uitwerken van een beleidskader dat moet zorgen voor een gebalanceerde groei en ontwikkeling van de horeca. De horeca moet de ruimte krijgen om te groeien en te vernieuwen. Hierbij is het van belang dat deze groei en vernieuwing niet ten koste gaat van kernwaarden van de gemeente, zoals het landschap en de rust in het buitengebied. De volgende uitgangspunten zullen worden gebruikt voor het beleidskader:

** Toestaan van beperkte groei van horeca in het buitengebied. Om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen gelden hierbij de volgende voorwaarden:*

o Goede landschappelijke inpassing

o Kleinschalig.

o Aan loop- wandelroutes, nabij kernen of nabij recreatiegebieden.

o Binnen bestaande bebouwing.

** Toestaan van volwaardige horeca bij musea. De musea vormen een belangrijke pijler van het toeristisch aanbod. Volwaardige horeca draagt bij aan een solide basis voor de musea.*

** Toestaan van beperkte ondergeschikte horeca bij minicampings en agrariërs (inclusief wijnboeren).*

** Niet toestaan van volwaardige horeca in dorpshuizen, dit in verband met het moeilijk waarborgen van een eerlijk speelveld (zie f). Het uiteindelijke beleidskader moet worden vertaald in regelgeving.*

c. Creëren van gelijk concurrerend speelveld voor horeca. Ofwel er dient één set van eisen te zijn die van toepassing is voor iedereen die zich met horeca bezighoudt.

De piketpaaltjes voor het beleid lijken dus al (deels) geslagen te zijn. De vraag is of ze goed zijn doorvertaald in het ontwerp beleidskader dat nu is uitgewerkt en ter inzage gelegd. De WMG wil er de volgende opmerkingen bij maken.

Definitie van horeca

De nota van de gemeente hanteert als definitie: *het bedrijfsmatig verstrekken van ter plaatse te nuttigen voedsel en/of dranken, het bedrijfsmatig exploiteren van zaalaccommodatie en/of het bedrijfsmatig verstrekken van nachtverblijf*. Uit de tekst van de nota blijkt dat bij **nachtverblijf** specifiek wordt gedacht aan hotel, B & B en boerencamping. Onduidelijk is of dat alles is. De term horeca was ooit de samentrekking van de woorden hotel, restaurant en café, maar tegenwoordig wordt er veel meer onder verstaan. Het CBS bijvoorbeeld schaarst onder horeca niet alleen logiesverstrekking door hotels, maar ook kampeerterreinen en verhuur van vakantiehuisjes e.d..

Vallen pensions (bijv. voor de huisvesting van arbeidsmigranten) ook onder het begrip 'nachtverblijf'? En hoe zit het met campings, camperplaatsen, TOP's, groepsaccommodaties, recreatieparken en vakantiehuisjes? Als deze ook onder uw definitie van horeca vallen, dan ontbreekt er in deze nota heel veel beleid.

Nevenactiviteiten in het buitengebied

Zoals hierboven al benoemd vinden wij het niet verstandig om **zonder onderbouwing, inventarisatie en analyse** te kiezen voor het **meest ruime beleid** betreffende de horeca gerelateerde nevenactiviteiten zoals deze in de huidige bestemmingsplannen buitengebied zijn opgenomen.

Het buitengebied is allang niet meer het exclusieve domein van de agrarische sector. Het aantal agrarische bedrijven neemt af. Meer en meer worden boerderijen omgezet in burgerwoningen, of worden stallen gesloopt in ruil voor woningbouwpercelen. Het ruimhartig toestaan van nevenactiviteiten op agrarische bedrijven kan daarmee in conflict komen, indien ze leiden tot extra autoverkeer, geluid of andere verstoringen die de landschappelijke waarden (nog verder) aantasten.

En deze landschappelijke waarden staan nu al onder druk. Uw stelling dat *'neveninkomsten bij agrarische bedrijven onverminderd van belang zijn om schaalvergroting in de landbouw tegen te gaan en het onderhoud van het landschap te bekostigen'* is onjuist. De praktijk wijst uit dat die relatie er niet is. De akkers en graslanden van bedrijven met of zonder boerencamping of andere nevenactiviteit worden even intensief gebruikt. Het blijken ook niet per definitie de kleinere of minder intensief werkende agrarische bedrijven in de gemeente te zijn die nevenactiviteiten ontplooiën, in tegendeel. **Het toestaan van nevenactiviteiten leidt dus niet tot een mooier landschap of minder achteruitgang van het landschap.** Voor behoud van de bijzondere landschapswaarden in onze gemeente is beleid nodig dat zich specifiek daarop richt. De WMG is groot voorstander van nieuw en sterker beleid op dit vlak. De bescherming van landschapselementen zoals houtwallen, hagen, bomenlanen en markante bomen is namelijk slecht geregeld in het bestemmingsplan, zo hebben wij ervaren; de elementen zijn vaak niet beschreven met als gevolg dat handhaving moeilijk zo niet onmogelijk is.

Zaalverhuur bij agrarische bedrijven is een nevenactiviteit die, zoals in de nota terecht wordt opgemerkt, tot problemen van overlast kan leiden. Ook qua handhaving liggen de problemen op de loer, omdat het achteraf moeilijk of onmogelijk kan zijn om vast te stellen of een bijeenkomst werkelijk gerelateerd was aan de agrarische hoofdbestemming. Beperk deze nevenactiviteit daarom tot gebruik voor activiteiten die door de agrarisch ondernemer zelf worden georganiseerd, en in relatie staan tot zijn agrarisch bedrijf. Het **commercieel verhuren van ruimtes aan derden** vinden wij in principe niet passen bij een agrarische hoofdbestemming. Ook is het wellicht beter om een beperkt maximum vloeroppervlak toe te staan voor deze nevenactiviteit.

Net als de gemeente in de nota vinden wij dat horeca gerelateerde nevenactiviteiten in het buitengebied beperkt moeten blijven tot de **dagperiode**. Het toestaan ervan tot 21.00 uur vinden wij daarom aan de ruime kant, waarom niet gewoon tot 18.00 uur of evt. 19.00 uur?

Zelfstandige horeca in het buitengebied

Zoals in de Economische Visie verwoord wil de gemeente een beperkte groei van horeca in het buitengebied toestaan, onder voorwaarden. Dit wordt nu in het beleidskader vertaald in een **'ja, mits'** benadering. Dit is kennelijk conform de insteek van de Omgevingswet waar voorheen in het ruimtelijk beleid veelal een 'nee, tenzij' benadering werd gekozen. **Maar waar gaat de gemeente nu ja tegen zeggen?** Dat is volstrekt onduidelijk, gezien de veelomvattende definitie van horeca en het openstellen van het hele buitengebied voor nieuwe horeca.

In de Economische Visie worden aan beperkte groei van horeca in het buitengebied de volgende voorwaarden gesteld, om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen (letterlijke tekst): goede landschappelijke inpassing, kleinschalig, aan loop- wandelroutes, nabij kernen of nabij recreatiegebieden en binnen bestaande bebouwing.

De voorwaarden worden **niet 1-op-1 overgenomen** in dit beleidskader horeca, maar als volgt geformuleerd (letterlijke tekst): goede landschappelijke inpassing, goede aansluiting op loop-, wandel- en/of fietsroutes of ligging in of nabij recreatiegebieden, *bij voorkeur* binnen bestaande bebouwing. Dus net iets anders en met meer ruimte voor initiatieven. Dus niet per se in bestaande bebouwing zoals de Economische Visie eist. Volgens deze Visie kan nieuwe horeca *'nabij kernen'* worden toegestaan, in

het beleidskader is dit geschrapt. Tenslotte is ook de voorwaarde '*kleinschalig*' niet overgenomen in het beleidskader. Het waarom van dit alles is een raadsel.

Verder worden er enkele nieuwe voorwaarden of criteria toegevoegd zoals '*geen onevenredige aantasting van in de omgeving aanwezige waarden en functies*'. Daarbij worden de termen mitigatie en compensatie gebruikt. Maar deze voorwaarde moet natuurlijk over veel meer gaan dan over beschermde soorten uit de Wet Natuurbescherming, maar ook over aantasting van niet wettelijk beschermde ecologische en landschappelijke waarden en andere aanwezige functies. Bijv. een bepaalde weg zou een verkeerstoename als gevolg van nieuwe horeca volgens de wettelijke regels misschien wel kunnen verwerken (en dus kan er op dat punt door omwonenden waarschijnlijk geen bezwaar tegen worden gemaakt), maar de vraag of het ook wenselijk is wordt daarmee niet beantwoord. Het is een **te vage voorwaarde** die wij graag nader uitgewerkt zien.

We zijn het er wel mee eens dat in **beperkte mate** nieuwe horeca in (een deel van) het buitengebied zou kunnen worden toegestaan, waarbij er inderdaad een toegevoegde waarde is ten opzichte van het bestaande aanbod en er een duidelijke relatie is met de recreatief-toeristische en ruimtelijke kwaliteiten van het buitengebied. De **voorwaarden** moeten echter beter worden uitgewerkt. Ook de vraag of het **hele buitengebied** hiervoor moet worden opengesteld, verdient een beter antwoord.

Met vriendelijke groet,

Jo de Valk
voorzitter