

## **Beleidsnotitie**

# **BED & BREAKFAST**

Een nadere uitwerking voor de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid als omschreven in artikel 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening juncto artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening, in verband met het medegebruik van woningen ten behoeve van Bed & Breakfast.

**Ontwerp 23 februari 2010**

**Gewijzigd 15 juni 2010**

gemeente Waalwijk

Vastgesteld bij besluit van het college van B&W d.d. \*\* \*\*\*\*\* 2010

## Inhoudsopgave

1	Aanleiding	3
2	Wat is Bed & Breakfast?	3
	2.1 Definitie	3
	2.2 Uitgangspunten	3
3	Wettelijke kaders	4
	3.1 Jurisprudentie Raad van State	4
	3.2 Bestemmingsplannen	4
	3.3 Verkeer en parkeren	5
	3.4 Milieu	5
	3.5 Woningwet	5
	3.6 Algemene Plaatselijke Verordening	6
	3.7 Drank- en Horecawet	7
	3.8 Gemeentewet	7
	3.9 Wet Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties	7
4	Voorwaarden	8
5	Procedure	8
6	Evaluatie	9
Bijlagen		
	Artikel 3.23 Wet ruimtelijke ordening	
	Artikel 4.1.1 Besluit ruimtelijke ordening	

## 1 Aanleiding

De gemeente Waalwijk heeft zich voorgenomen de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid van de gemeente te vergroten. In de Beleidsnota Recreatie en Toerisme (Gemeente Waalwijk, 2008) zijn hiervoor bouwstenen aangeleverd. In deze nota wordt als één van de belangrijkste doelstellingen genoemd meer en langer verblijf van toeristen en recreanten aan Waalwijk mogelijk te maken. Tevens stelt de gemeente zich ten doel om tot een helder toetsingskader voor huidige en toekomstige projecten op toeristisch en recreatief gebied te komen. Door het aanbieden van Bed & Breakfast mogelijk te maken kan zowel de kwantiteit als de diversiteit in de overnachtingsmogelijkheden een positieve impuls krijgen. Gezien het feit dat er een aantal verzoeken is binnengekomen voor de vestiging van Bed & Breakfast in de gemeente Waalwijk, worden ook vanuit de markt en de bevolking kansen gezien om op dit gebied nieuw aanbod tot ontwikkeling te brengen.

Naar aanleiding van het bovenstaande is het wenselijk om beleid te formuleren over de mogelijkheden voor het vestigen van een Bed & Breakfast in de gemeente Waalwijk. Om de leefbaarheid van de wijken te behouden en eventuele overlast van een Bed & Breakfast voor omwonenden te voorkomen, is het van belang om ook voorwaarden op te nemen in deze beleidsnotitie.

## 2 Wat is Bed & Breakfast?

### 2.1 Definitie

Onder het aanbieden van een Bed & Breakfast wordt verstaan: 'het aanbieden van recreatief nachtverblijf in de vorm van logies met ontbijt binnen bestaande gebouwen'. De opzet van Bed & Breakfast is het bieden van een relatief eenvoudige en goedkope overnachtingsmogelijkheid binnen de eigen woning voor kortdurend verblijf. De Bed & Breakfast-voorziening is een ondergeschikte functie naast het wonen.

Een Bed & Breakfast verschilt van het hebben van een pension of hotel. Een pension is een eenvoudige logiesaccommodatie, dikwijls gevoerd door een echtpaar of één eigenaar, soms met de mogelijkheid tot gehele verzorging (drie maaltijden) voor langere termijn. Een hotel is een horecagelegenheid dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van logies (per nacht) met als nevenactiviteiten het verstrekken van maaltijden en/of dranken voor consumptie ter plaatse.

Een belangrijk verschil tussen een pension of hotel en een Bed & Breakfast betreft het hoofddoel. In tegenstelling tot een pension of hotel is bij een Bed & Breakfast de woonfunctie het hoofddoel.

Onder een Bed & Breakfast wordt nadrukkelijk niet verstaan overnachting, noodzakelijk in verband met het verrichten van tijdelijke of seizoensgebonden werkzaamheden en/of arbeid of permanente kamerverhuur.

### 2.2 Uitgangspunten

In de vorige paragraaf is een algemeen gangbare beschrijving van Bed & Breakfast gegeven. Als voornaamste kenmerk komt hieruit naar voren dat er sprake dient te zijn van een kleinschalige functie. Door een kleinschalige opzet van een Bed & Breakfast-voorziening zal de exploitatie van een dergelijke voorziening geen afbreuk doen aan de bestaande kwaliteiten van een gebied en geen belemmering vormen voor bestaande functies. Bed & Breakfast kan daardoor mogelijk gemaakt worden in (bedrijfs)woningen gelegen binnen de gehele gemeente. Daarnaast is het voor de gemeente van belang

versnippering van de woonfunctie te voorkomen en zelfstandige en permanente bewoning tegen te gaan.

De gemeente Waalwijk acht het wenselijk deze algemene beschrijving nader te specificeren om de kleinschaligheid van Bed & Breakfast op haar grondgebied te waarborgen.

Uitgangspunten Bed & Breakfast (B&B):

- inrichting van een deel van de woning ten behoeve van B&B is uitsluitend mogelijk in het hoofdgebouw en/of in aangebouwde bijgebouwen. B&B in vrijstaande bijgebouwen is niet toegestaan;
- maximumverblijfsduur van één week;
- maximaal 6 gasten mogen gelijktijdig van B&B gebruik maken verdeeld over 3 slaapkamers, met dien verstande dat er minimaal één slaapkamer beschikbaar blijft voor de bewoner(s) van de woning.

### **3 Wettelijke kaders**

In dit hoofdstuk worden de wettelijke kaders betreffende een Bed & Breakfast weergegeven. Achtereenvolgens komen aan bod: jurisprudentie van de Raad van State (3.1), bestemmingsplannen (3.2), verkeer en parkeren (3.3), de wettelijke kaders omtrent milieu (3.4), bepalingen in de Woningwet (3.5), de Algemene Plaatselijke Verordening (3.6), de Drank- en Horecawet (3.7), de Gemeentewet (3.8) en de Wet Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (3.9).

#### **3.1 Jurisprudentie Raad van State**

Uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>1</sup> is op te maken dat het aanbieden van Bed & Breakfast strijdig is met een woonbestemming indien regelmatig een aantal personen tegen betaling gebruik maakt van de aangeboden mogelijkheid van Bed & Breakfast in het pand. Daarbij gaat het om een steeds wisselend publiek dat voor een korte periode, namelijk één tot enkele nachten, ter plaatse verblijft. Dat is naar het oordeel van de Afdeling een activiteit met een bedrijfsmatig karakter, die niet binnen een woonbestemming past.

#### **3.2 Bestemmingsplannen**

De bestemmingsplannen in de gemeente Waalwijk laten Bed & Breakfast binnen een (bedrijfs)woning vooralsnog niet toe. Medewerking aan een dergelijk initiatief is daarom alleen mogelijk door ontheffing te verlenen van het vigerende bestemmingsplan op grond van artikel 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In de toekomstige bestemmingsplannen zullen op basis van deze notitie de planregels zodanig worden aangepast dat Bed & Breakfast door middel van het verlenen van een binnenplanse ontheffing binnen een (bedrijfs)woning onder voorwaarden kan worden toegelaten. Deze voorwaarden worden in hoofdstuk 4 beschreven.

In het geldende bestemmingsplan "Woonwijken" wordt de mogelijkheid geboden om ontheffing te verlenen voor de uitoefening van beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten binnen een woonbestemming. Hierbij is er vanuit gegaan dat dergelijke activiteiten ondergeschikt blijven aan de woonfunctie en een kleinschalig karakter hebben en behouden. Daarnaast dient het gebruik naar aard met het karakter van de omgeving in overeenstemming te zijn en dient degene die de activiteiten in het hoofdgebouw en/of bijgebouwen uitvoert, tevens de gebruiker van de woning te zijn. De karakteristieken van Bed & Breakfast komen voor een belangrijk deel overeen met die van beroeps- en

<sup>1</sup> ABRS, 2 juli 2003 inzake nummer 200206652/1, LJN nummer 9034

bedrijfsmatige activiteiten aan huis. Het ligt daarom voor de hand om in deze beleidsnotitie zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de regeling voor beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten zoals geformuleerd in het bestemmingsplan "Woonwijken" waarin de activiteiten beperkt zijn tot 50m<sup>2</sup>. Omdat voor een Bed & Breakfast 3 kamers met bijbehorende voorzieningen ingericht kunnen worden is het wenselijk om een maximaal bruto-vloeroppervlakte van 100m<sup>2</sup> als voorwaarde te stellen. Afhankelijk van de grootte van de woning zal deze maximale oppervlakte al dan niet benut kunnen worden omdat tegelijk de woonfunctie in overwegende mate behouden moet blijven.

Deze beleidsnotitie geldt als een nadere uitwerking voor de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid als omschreven in artikel 3.23 Wro juncto artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), in verband met het medegebruik van woningen ten behoeve van Bed & Breakfast. Deze ontheffing is alleen toepasbaar binnen de bebouwde kom zoals dat voor toepassing van artikel 3.23 Wro aangewezen is.

Voor Bed & Breakfast als nevenactiviteit bij agrarische bedrijven en (bedrijfs)woningen, is in het in ontwikkeling zijnde bestemmingsplan Buitengebied een vergelijkbare regeling opgenomen als in deze Beleidsnotitie Bed & Breakfast is verwoord.

Deze beleidsnotitie is niet meer van toepassing indien vertaalt in een bestemmingsplan.

De betreffende wetsartikelen 3.23 Wro en 4.1.1. van de Bro zijn als bijlage toegevoegd aan deze beleidsnotitie.

### **3.3 Verkeer en parkeren**

Door de kleinschaligheid van de Bed & Breakfast middels het stellen van voorwaarden te waarborgen kan de verkeersaantrekkende werking beperkt worden. Daarnaast moet de gemeente ervoor zorgen dat er geen onevenredige parkeerdruk op de omgeving ontstaat. Parkeren moet daarom zoveel mogelijk op eigen terrein plaatsvinden. In de parkeernota, vastgesteld op 28 januari 2010, is de eis waaraan moet worden voldaan beschreven.

### **3.4 Milieu**

Uit de voorwaarden, die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van deze notitie, blijkt dat maximaal zes personen tegelijkertijd van de Bed & Breakfast gebruik mogen maken. Op een Bed & Breakfast in deze vorm is de Wet milieubeheer dan niet van toepassing.

De Wet milieubeheer is wel van toepassing indien een bed & breakfast onderdeel uitmaakt van een (bedrijfs)woning die al deel uitmaakt van een inrichting (zoals een agrarische inrichting). Toetsing aan de Wet milieubeheer moet dan wel plaatsvinden.

### **3.5 Woningwet**

De ruimte die voor het bieden van Bed & Breakfast wordt gebruikt, moet voldoen aan de bepalingen van de bouwverordening en het Bouwbesluit. Bij een functieverandering zonder dat sprake is van bouwen in de zin van de Woningwet zijn de voorschriften Bouwbesluit onder bestaande bouw van toepassing. Voor eventuele in pandige bouwkundige aanpassingen is mogelijk een bouwvergunning nodig. De gedeelten die worden verbouwd / uitgebreid moeten voldoen aan de voorschriften opgenomen in het Bouwbesluit onder nieuwbouw.

Uitgangspunt is dat een Bed & Breakfast binnen de bestaande bebouwing wordt gerealiseerd. De woning zal hiervoor niet extra uitgebreid kunnen worden, behoudens uitbreidingen welke binnen de bepalingen van het bestemmingsplan en 3.23 Wro passen.

Het college kan in de bijzondere gevallen waarin het opvolgen van de voorschriften van de bouwverordening en het Bouwbesluit de monumentale waarden van het gemeentelijk of rijksmonument aantast, besluiten deze regels buiten beschouwing te laten. De brandveiligheid mag echter nooit in het geding zijn.

Op grond van de Woningwet moeten gemeenten in hun bouwverordening voorschriften geven over het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen. In het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving zijn die voorschriften nu landelijk geüniformeerd voor zover zij de brandveiligheid betreffen. Daartoe is op 1 november 2008 het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) in werking getreden. In het Gebruiksbesluit is geregeld dat bed & breakfasts in een woonfunctie geen meldingsplicht hebben en in de meeste gevallen geen vergunningsplicht. Het Gebruiksbesluit bepaalt dat er een gebruiksvergunning nodig is wanneer bedrijfsmatig of in het kader van verzorging aan meer dan 10 personen nachtverblijf zal worden verschaft. Wanneer een B&B-accommodatie beperkt blijft tot een omvang van maximaal 10 personen is er dus geen gebruiksvergunning benodigd. Op basis van de het Gebruiksbesluit kan 'kleinschaligheid' dus worden omschreven als een accommodatie die geschikt is voor maximaal 10 personen. Wel zal de voor de logies beschikbare ruimte op gebied van brandveiligheid getoetst dienen te worden aan hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit 2003 met als gebruiksfunctie logiesgebouw.

### 3.6 Algemene Plaatselijke Verordening

Op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Waalwijk wordt onder een horecabedrijf verstaan: *'de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of rookwaren of spijsen voor directe consumptie worden bereid of verstrekt. Onder een horecabedrijf worden in ieder geval verstaan: een hotel, restaurant, pension, café, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis'* (artikel 2;27. lid 1 van de APV). Op basis van de bovenstaande beschrijving dient een Bed & Breakfast te worden aangemerkt als een horecabedrijf op basis van de APV.

Ingevolge artikel 2:28 lid 1 van de APV is het verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester. Op basis van artikel 2:28 lid 4 van de APV kan de burgemeester echter bepalen dat voor een bepaald type horecabedrijf deze vergunningsplicht niet geldt. Gelet op de kleinschaligheid van de bedrijvigheid van een Bed & Breakfast is besloten van deze laatste bevoegdheid gebruik te maken en deze bedrijvigheid aan te merken als categorie horecabedrijven waarvoor artikel 2:28 lid 1 van de APV niet geldt. Belangrijkste overweging daarbij is dat een kleinschalige horecagelegenheid zoals een B&B slechts een zeer marginale bedreiging voor de openbare orde en veiligheid oplevert. Daarmee is de bescherming van de openbare orde via een exploitatievergunning voor de B&B niet nodig. De overige artikelen van de APV met betrekking tot horecabedrijven blijven overigens wel van toepassing (afdeling 8 van hoofdstuk 2 van de APV).

In artikel 2:35 van de APV wordt onder een inrichting verstaan: *'elke al of niet besloten ruimte waarin, in de uitoefening van beroep of bedrijf, aan personen de mogelijkheid van nachtverblijf of gelegenheid tot kamperen wordt verschaft'*. Een B&B valt onder deze definitie.

Op grond van artikel 2:37 van de APV en artikel 438 van Wetboek van Strafrecht zijn B&B's daarom ook verplicht om een nachtregister bij te houden. Aangewezen toezichthouders van de gemeente Waalwijk kunnen hierop controle uitoefenen.

### **3.7 Drank- en Horecawet**

Op grond van artikel 1, lid 1 van de Drank- en Horecawet wordt onder de definitie van een 'horecabedrijf' verstaan: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.

Een Bed & Breakfast richt zich op het bieden van overnachting met ontbijt. Een drank- en horecaverunning is alleen vereist als bedrijfsmatig of tegen betaling alcoholhoudende dranken worden verstrekt, hetgeen bij B&B (meestal) niet het geval is. Indien de B&B-houder aangeeft wel alcohol te willen verstrekken, dient een drank- en horecawet-vergunning te worden aangevraagd.

### **3.8 Gemeentewet**

Gemeenten kunnen op grond van artikel 224 van de Gemeentewet toeristenbelasting heffen voor het houden van verblijf binnen de gemeente door personen die niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven. Belastingplichtig is degene die gelegenheid biedt tot verblijf met overnachten binnen de gemeente in hem ter beschikking staande ruimten, dan wel op hem ter beschikking staande terreinen. De belastingplichtige is bevoegd om de belasting te verhalen op degene, ter zake van wiens verblijf de belasting verschuldigd wordt. De toeristenbelasting is geen bestemmingsheffing. De opbrengst vloeit in de algemene middelen. Voor de hoogte van de tarieven gelden geen wettelijke beperkingen. De eigenaar van de Bed & Breakfast draagt de toeristenbelasting af aan de gemeente. De belasting wordt geheven naar het aantal overnachtingen. De eigenaar van de Bed & Breakfast moet van zijn/haar gasten een nachtregister bijhouden. De eigenaar is verplicht, voordat hij voor de eerste maal gelegenheid biedt tot overnachting, dit schriftelijk te melden aan de verantwoordelijke heffingsambtenaar.

### **3.9 Wet Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties**

Wanneer een bedrijf tegen betaling logies of maaltijden, spijzen of dranken voor verbruik ter plaatse aanbiedt, met of zonder dienstverlening, is het verplicht om op grond van de Wet Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties de onderneming in te schrijven bij het Bedrijfschap Horeca en Catering.

Het bedrijfschap ziet Bed & Breakfast-accommodatie bij een particulier, met een omvang van ten hoogste vijf slaapplekken verdeeld over maximaal twee kamers evenwel niet als bedrijf. Een onderneming van dergelijke omvang hoeft zich dan ook niet in te schrijven bij het Bedrijfschap Horeca en Catering.

Indien de Bed & Breakfast beschikt over het door ons toegestane aantal van maximaal zes slaapplekken verdeeld over drie kamers dan dient u zich wel in te schrijven bij het bedrijfschap Horeca en Catering.

Vanuit de Wet Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties kan kleinschaligheid worden gedefinieerd als een accommodatie die geschikt is voor ten hoogste vijf slaapplekken verdeeld over maximaal twee kamers.

## 4 Voorwaarden

Zoals in hoofdstuk 1 van deze beleidsnotitie is aangegeven, is het van belang om voorwaarden op te nemen om de leefbaarheid van de wijken te behouden en eventuele overlast van een Bed & Breakfast voor omwonenden te voorkomen.

In hoofdstuk 2 zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd op grond waarvan het oprichten van een Bed & Breakfast (B&B) in een (bedrijfs)woning in principe mogelijk is:

- inrichting van een deel van de woning ten behoeve van B&B is uitsluitend mogelijk in het hoofdgebouw en/of in aangebouwde bijgebouwen. B&B in vrijstaande bijgebouwen is niet toegestaan;
- maximumverblijfsduur van één week;
- maximaal 6 gasten mogen gelijktijdig van B&B gebruik maken verdeeld over 3 slaapkamers, met dien verstande dat er minimaal één slaapkamer beschikbaar blijft voor de bewoner(s) van de woning.

Uit de uiteenzetting van wet- en regelgeving in hoofdstuk 3 komen daarnaast de volgende voorwaarden voort waaronder het college van burgemeester en wethouders medewerking kan verlenen aan het vestigen van een Bed & Breakfast in de gemeente Waalwijk:

1. een Bed & Breakfast is toegestaan mits de woonfunctie in overwegende mate behouden blijft;
2. de initiatiefnemer van de toeristisch-recreatieve overnachtingsmogelijkheid dient zelf de hoofdbewoner van de woning te zijn;
4. de voorziening ten behoeve van Bed & Breakfast dient binnen de bestaande bebouwing te worden gerealiseerd. Een verbouwing en/of nieuwbouw is uitsluitend toegestaan passend binnen de bepalingen van het bestemmingsplan en artikel 3.23 Wro.
5. de voorziening mag door de bouwkundige opzet, indeling en maatvoering niet functioneren als een zelfstandige woning. Dit betekent ook dat een aparte kookgelegenheid niet is toegestaan;
6. per woning mag maximaal 100 m<sup>2</sup> van het bruto-vloeroppervlak van de woning ten behoeve van Bed & Breakfast in gebruik worden genomen;
7. er dient aan de parkeereis te worden voldaan welke is beschreven in de Parkeernormennota van de gemeente Waalwijk, vastgesteld op 28 januari 2010 door de gemeenteraad.
8. de verblijfsruimte moet voldoen aan de bepalingen van de bouwverordening en het Bouwbesluit. Bij monumenten kan hiervan in bijzonder gevallen gemotiveerd worden afgeweken.
9. De initiatiefnemer dient een nachtregister bij te houden;
10. gasten zijn toeristenbelasting verschuldigd.

Adressen die zijn aangesloten bij de 'stichting Vrienden op de Fiets' dienen ook te voldoen aan de voorwaarden, zoals opgenomen in deze beleidsnotitie.

## 5 Procedure

Inwoners van de gemeente Waalwijk, die van plan zijn om een Bed & Breakfast te starten, kunnen contact opnemen met de frontoffice of bedrijfscontactfunctionaris van de gemeente Waalwijk omtrent vragen over het starten van een Bed & Breakfast. Vervolgens kan er een verzoek om medewerking worden gericht aan het college van burgemeester en wethouders. Wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan, kan het college ontheffing van het ter plaatse geldende bestemmingsplan verlenen ten behoeve van de Bed & Breakfast activiteiten.

## **6 Evaluatie**

Het aanbieden van Bed & Breakfast en het bovenstaande beleid is nieuw in de gemeente Waalwijk. Het is daarom gewenst het bovengenoemde beleid één jaar na vaststelling opnieuw te beoordelen en te bezien of aanpassingen gewenst zijn.