

## Nota (pseudo-)horeca in het buitengebied

### Tekstplaatsing

### Samenvatting

Er is een sterke toename merkbaar van (pseudo-)horecavestigingen in het buitengebied, variërend van theetuinen tot landbouwschuren die compleet zijn ingericht voor feesten en partijen. In veel gevallen zijn deze activiteiten in strijd met het bestemmingsplan en wordt hiermee ook de Drank- en Horecawet overtreden. Vanuit de commerciële horeca wordt er eveneens met scheve ogen tegen deze ontwikkelingen aangekeken. Zij zien deze 'agrарische horeca' als oneerlijke concurrentie omdat de reguliere horecaondernemer moet voldoen aan allerlei overheids-eisen, hetgeen vaak forse investeringen vergt. Deze eisen worden niet in dezelfde mate gesteld aan de bedoelde horeca-activiteiten in het buitengebied.

Toch heeft de aanwezigheid van deze aanvullende horeca niet enkel negatieve aspecten. Het vergroot vanuit toeristisch-recreatief oogpunt de aantrekkelijkheid van het platteland en kan een positieve impuls geven aan de levensvatbaarheid van agrарische bedrijven.

Om echter een wildgroei van horecavarianten in het buitengebied te voorkomen is het noodzakelijk een beleidskader vast te stellen waarbij grenzen en voorwaarden worden gesteld aan horecamogelijkheden op het platteland. Voor de gemeente Hulst worden in die zin mogelijkheden gezien voor ondersteunende horeca en kleinschalige horeca. Bij de variant 'ondersteunende horeca' geldt dat het verstrekken van horecadiensten onderdeel moet uitmaken van een bedrijfsbezoek, zoals een excursie, proeverij e.d.. Als de ondernemer hierbij alcohol wil verstrekken zal hij moeten voldoen aan de eisen van de Drank- en Horecawet en zal in de eveneens verplichte exploitatievergunning de sluitingstijd van de horeca-activiteit worden gesteld op 21.00 uur.

Een tweede mogelijkheid is de zogenaamde 'kleinschalige horeca'. Het verschil met de ondersteunende horeca is dat er in dit geval geen koppeling bestaat met het bedrijfsbezoek. Kleinschalige horeca staat dus op zichzelf en wordt vooral mogelijk geacht voor recreatieve passanten langs wandel- of fietsroutes of toeristisch aantrekkelijke plaatsen. Bij deze horecavorm mag geen alcohol worden verstrekt. Deze vorm van horeca is seizoensgebonden en heeft (nagenoeg) geen ruimtelijke impact.

Aan zowel de ondersteunende horeca- als de kleinschalige horeca kan het college, mits gewenst, medewerking verlenen. Hiertoe dient een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik te worden ingediend.

Het beschikbaar stellen van agrарische of andere bedrijfsgebouwen voor publieke feesten en partijen moet om diverse redenen worden beteugeld. Deze activiteiten zijn in strijd met het bestemmingsplan, horen feitelijk niet thuis in het buitengebied, brengen overlast met zich mee en ook uit veiligheidsoogpunt valt er het een en ander op aan te merken. Bovendien vormen zij vaak ook oneerlijke concurrentie ten opzichte van de commerciële horeca. Vanwege de traditie op dit gebied wordt een maximum van vijf evenementen per jaar in dergelijke schuren aanvaardbaar geacht, waarbij de eis geldt dat het feest geen commercieel karakter mag hebben.

Voor agrарische bedrijven die willen omschakelen naar (grootschalige) horecabedrijven kan, indien gewenst, de Nieuwe Economische Dragersregeling een uitkomst bieden. Hiertoe dient een plan voorzien te zijn van een goede ruimtelijke onderbouwing en vereveningsplan. Medewerking kan enkel worden verleend door een buitenplanse planologische procedure. Deze volwaardige horeca is niet in deze beleidsregel meegenomen.

Aan zogenaamde 'besloten feesten' in agrарische gebouwen worden geen voorwaarden gesteld, mits het gaat om een incidentele festiviteit op het bedrijf. Als de bedrijfsruimte echter structureel wordt verhuurd of ter beschikking gesteld voor besloten feesten is sprake van overtreding van het bestemmingsplan en zal de gemeente daar tegen optreden.

### 1. Inleiding

De laatste jaren is er sprake van een toename van horeca-activiteiten in het buitengebied. De verschijningsvormen zijn divers; theetuinen, bed- and breakfasts, minicampings, agrарische bedrijven met een al dan niet legale ontvangstruimte, landbouwschuren die meerdere malen per jaar gebruikt worden voor evenementen en (privé-)feesten, enz.

Waar uit een toeristisch-recreatief oogpunt en uit de invalshoek van een 'vitaal platteland' deze ontwikkelingen veelal positief kunnen worden onthaald, vergen andere belangen echter dat deze horecavormen niet ongebreideld in de Hulsterse polders kunnen opdoemen. Afhankelijk van de aard en de omvang van de desbetreffende activiteit kan deze namelijk vanuit planologisch (en maatschappelijk) oogpunt nadelige effecten teweeg brengen. Het is tevens de vraag of de bewuste ruimten (moeten) voldoen aan de eisen - met name op het gebied van hygiëne en brandveiligheid - die in het Bouwbesluit worden gesteld aan zogenaamde 'verblijfsruimten'. Semi-horecagelegenheden in het buitengebied kunnen in economisch perspectief bovendien oneerlijke concurrentie betekenen ten opzichte van de reguliere horeca. De professionele horeca moet tenslotte aan meer en strengere overheids-eisen voldoen. Ook de openbare orde, veiligheids- en milieubelangen kunnen in het gedrang komen op locaties waar (herhaaldelijk) feesten, evenementen of horeca-activiteiten plaatsvinden.

Op dit moment is het niet voldoende helder waar de grenzen liggen voor het gebruik van agrarische bebouwing voor horeca-doeleinden. Mag een landbouwschuur gebruikt worden voor een verjaardagsfeest? Wat is de planologische relevantie van horeca als nevengebruik? Gelden er speciale inrichtingseisen als alcohol wordt geschonken? Als een agrariër toestemming heeft gekregen voor 'ondersteunende horeca', betekent dit dan ook dat het schenken van alcohol aan derden zonder meer is toegestaan?

Deze nota is bedoeld om duidelijkheid te scheppen in de (on-)mogelijkheden van horecaontwikkelingen op het platteland en de voorwaarden waaronder dit plaats kan vinden. Leidend hierbij zijn de bepalingen van het bestemmingsplan, de Drank- en Horecawet, het Bouwbesluit en de Algemene Plaatselijke Verordening.

#### Beleidsregels

De in deze nota beschreven wijze waarop het college van burgemeester en wethouders met de haar toekomende wettelijke bevoegdheden in het bovengeschetste kader omgaat, dient te worden beschouwd als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht.

## **2. Juridisch en beleidskader**

### **2.1 Beleidskaders**

#### **2.1.1 Bestemmingsplan**

Het bestemmingsplan bepaalt op welke wijze gronden en gebouwen gebruikt mogen worden. Op percelen waarop de bestemming 'agrarisch' of 'wonen' rust, mogen niet zonder meer randactiviteiten worden ontwikkeld die afwijken of in strijd zijn met deze bestemming. Er moet sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening. Het ter beschikking stellen c.q. exploiteren van horecaruimte is in beginsel in strijd met een agrarische of woonbestemming. Wel zijn er ontheffingsmogelijkheden om te mogen afwijken van de bestemming.

Het bestemmingsplan Buitengebied (ontwerp 29 mei 2012) kent een onderscheid in 3 horeca categorieën;

- 1) Lichte horeca;
  - a) Aan detailhandel verwante horeca
  - b) Overige lichte horeca
  - c) Horecabedrijven met een relatief grote verkeersaantrekkende werking (zoals a en b maar met een oppervlakte van meer dan 250m<sup>2</sup> of restaurants met bezorg- en afhaalservice)
- 2) Middelzware horeca;
  - a) Horecabedrijven die normaal gesproken ook delen van de nacht geopend zijn en die daardoor aanzienlijk hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken.
- 3) Zware horeca;

Horecabedrijven die voor een goed functioneren ook 's nachts geopend zijn en die tevens een groot aantal bezoekers aantrekken en daardoor grote hinder voor de omgeving met zich mee kunnen brengen. In het buitengebied van Hulst is enkel horeca tot en met categorie 2 toegestaan.

Het bestemmingsplan Buitengebied kent eveneens de Nieuwe Economische Dragere regeling. Deze regeling is in het leven geroepen om bij een agrarisch bedrijf of als vervolgvactiviteit diverse functies toe te staan. Medewerking kan enkel worden verleend door een buitenplanse planologische procedure en er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Deze volwaardige horeca is niet in deze beleidsregel meegenomen.

#### **2.1.2 Structuurvisie 2012**

In de structuurvisie worden de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor de toekomst vastgelegd. De gemeentelijke structuurvisie fungeert voor het gemeentebestuur als (ruimtelijk) afwegingskader bij de beoordeling van nieuwe initiatieven. De recent vastgestelde Structuurvisie ziet als mogelijk perspectief voor de agrarische sector verbreding van de bedrijfsvoering door het uitoefenen van

(branchevreemde)nevenactiviteiten zoals toerisme, educatie en zorg. Dit wordt vooral voorzien voor de zgn. 'oude polders' en voorts in gebieden die in de Structuurvisie zijn aangeduid als 'kleinschalig landschap'. Dit is het gebied globaal gelegen in het midden van de gemeente, in een strook van noord naar zuid. Het betreffen de oudste polders van de gemeente. In alle gevallen geldt dat deze nevenactiviteiten geen belemmering mogen vormen voor nabij gelegen functionerende agrarische bedrijven.

### **2.1.3 Provinciaal beleid**

Ter versterking van de plattelandseconomie worden door de provincie mogelijkheden geboden tot diversificatie van de plattelandseconomie. Zo wordt in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 het opzetten van niet-agrarische activiteiten op agrarische bedrijven gestimuleerd en wordt het gezien als een bijdrage aan de verbreding van de plattelandseconomie en multifunctionaliteit van het landelijk gebied.

Het (ontwerp-)Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 zet eveneens in op verbreding van het agrarisch bedrijf maar stelt als kader voor het landelijk gebied de zogenaamde 'nieuwe economische dragers in het landelijk gebied'. Activiteiten moeten qua aard en schaal passen bij de locatie en bij diversificatie van het agrarisch bedrijf geldt voorts dat rekening moet worden gehouden met de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. Dit is eveneens het uitgangspunt van de Verordening Ruimte provincie Zeeland.

## **2.2 Begrippen**

### **2.2.1 Drank- en Horecawet**

Indien alcoholhoudende drank bedrijfsmatig of 'anders dan om niet' wordt verstrekt is een vergunning op grond van deze wet nodig. Een dergelijke vergunning kan pas worden verstrekt indien de leidinggevenden voldoen aan eisen omtrent het levensgedrag en sociale hygiëne. Bovendien moet de inrichting voldoen aan oppervlakte- en ventilatienormen en moet deze zijn voorzien van twee gescheiden toiletvoorzieningen.

### **2.2.2 Drank- en Horecaverordening**

Deze gemeentelijke regelgeving vereist een vergunning van de burgemeester voor het bedrijfsmatig verstekken van alcoholvrije drank en eetwaren. Vooraleer een dergelijke vergunning kan worden verstrekt zal zowel de verstrekker als de lokaliteit aan bepaalde eisen moeten voldoen.

### **2.2.3 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)**

Voor het exploiteren van een horecabedrijf c.q. een ruimte waar bedrijfsmatig dranken of spijzen worden verstrekt is op grond van de APV een exploitatievergunning nodig. Deze vergunning wordt geweigerd als de exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met het geldend bestemmingsplan. Het hoofdmotief van dit vergunningstelsel is het beschermen van de openbare orde en het voorkomen van overlast. De burgemeester kan voor bepaalde categorieën vrijstelling verlenen van de vergunningplicht.

### **2.2.4 Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit)**

Wat de milieuregelgeving betreft is het belangrijk of het desbetreffende bedrijf wordt aangemerkt als landbouwbedrijf dan wel als horecaonderneming. In het laatste geval gelden strengere eisen op het gebied van o.a. geluid, vetlozingen en afvalstoffen.

### **2.2.5 Bouwbesluit**

De bouwtechnische eisen die in het Bouwbesluit worden gesteld aan ruimten die in gebruik zijn voor ontvangst- of 'bijeenkomstfunctie' gaan verder dan wanneer er enkel sprake is van een agrarische- of woonfunctie.

In deze nota worden een aantal begrippen gehanteerd die zonder nadere omschrijving op meerdere manieren kunnen worden uitgelegd of kunnen leiden tot onduidelijkheden of misverstanden.

### **2.2.6 Evenement**

Elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak, al dan niet in een (tijdelijk) bouwwerk.

### **2.2.7 Besloten feest**

Een niet-openbaar toegankelijke en niet-commerciële bijeenkomst ter gelegenheid van een (huwelijks-)verjaardag, jubileum of soortgelijke aangelegenheid, waarbij dranken en spijzen om niet worden verstrekt. De Drank- en Horecawet is op deze bijeenkomsten niet van toepassing, er is op geen enkele manier sprake van entree of kaartverkoop en er wordt geen reclame gemaakt voor de bijeenkomst.

### **2.2.8 Horecabedrijf**

Het als hoofdactiviteit bedrijfsmatig, of in omvang alsof zij bedrijfsmatig is, verstrekken van spijzen of dranken ter plaatse in een besloten ruimte.

### 2.2.9 Ondersteunende horeca

Het als nevenactiviteit aanbieden van spijzen en dranken voor consumptie aan besloten groepen ter plaatse in een daarvoor ingerichte ruimte en/of terras op een functionerend agrarisch bedrijf. Bij ondersteunende horeca is er sprake van een directe relatie tussen neven- en hoofdfunctie. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van etenswaren en/of dranken bij proeverijen op specifieke agrarische bedrijven, kamperen bij de boer, excursies/rondleidingen op de boerderij e.d.

### 2.2.10 Kleinschalige horeca

Het verstrekken van beperkte horecadiensten (niet-alcoholische dranken) aan passanten in het landelijk gebied, hetzij op een agrarisch bedrijf of langs een recreatieve route, waarbij er geen directe relatie is tussen het gebruik van consumpties in het kader van een bedrijfsbezoek zoals bedoeld onder 'ondersteunende horeca'. De activiteiten komen voort uit een toeristische behoefte en zijn dus ook seizoens- en weersgebonden. Er mag geen afbreuk worden gedaan aan het woonkarakter van de omgeving waarbij met name gelet wordt op:

- a. De ruimtelijke werking die het gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft;
- b. De hinder voor het woonmilieu, de invloed op de afwikkeling van verkeer en de verkeersaantrekkende werking en op de parkeerbalans;
- c. De ruimtelijke uitstraling moet passen bij de functie van het pand of perceel;

De oppervlakte die voor de activiteit in gebruik wordt genomen is maximaal 40m<sup>2</sup>, inclusief eventueel terras. Om de kleinschaligheid te waarborgen mogen er geen alcoholische dranken worden verstrekt en mogen er geen ruimtelijke ingrepen plaatsvinden. Het gaat om een gebruiksactiviteit en geen bouwactiviteit. Er dienen vaste openingstijden gehanteerd te worden waarbij het sluitingsuur uiterlijk op 21.00 uur dient te worden gesteld.

## 3. Recreatie en Toerisme in het buitengebied

De afgelopen jaren mag het landelijk gebied zich in een toenemende populariteit verheugen bij de recreant en toerist. De ontwikkeling van fietsroutes en wandelnetwerken en initiatieven van agrariërs om hun bedrijven open te stellen brengen meer beweging en dynamiek in het buitengebied. Het huidige gemeentelijke toeristisch-recreatief beleid stuurt op ontplooiing van het buitengebied in dit kader. In de gemeentelijke 'Beleidsnota Toerisme 2011-2014' wordt ingezet op de ontwikkeling van (nog meer) themaroutes en arrangementen en wordt uitdrukkelijk gekozen voor de uitbreiding van toerisme in het buitengebied.

Deze toename van het plattelandstoerisme biedt in economisch opzicht kansen voor met name agrarische ondernemers als neventak of als vervolgactiviteit. Allerlei initiatieven zijn de laatste jaren ontplooid, zoals kamperen bij de boer, excursies en rondleidingen op de boerderij, proeverijen, verkoop van streekproducten, enz. .

Deze 'multifunctionele landbouw' wordt door rijk en provincie aangemoedigd in het kader van de plattelandsvernieuwing maar noopt wel tot nadere invulling op gemeentelijke schaal. Hiervoor zijn twee redenen:

#### 1. Planologische relevantie

Afhankelijk van de schaal en omvang heeft ondersteunende horeca of horeca als nevenfunctie gevolgen in ruimtelijke zin. Gebouwen worden (mede) voor andere doeleinden gebruikt dan in het kader van de agrarische bestemming, die veelal van toepassing is. Er zal daarnaast sprake zijn van een zekere verkeersaantrekkende werking, hetgeen ook de realisatie van parkeervoorzieningen of aanpassingen in de infrastructuur tot gevolg kan hebben. Samenhangend met de exploitatie van een horecagelegenheid is het voorstelbaar dat er reclame-uitingen, terrasvoorzieningen, e.d. worden aangebracht. Dit alles brengt een verandering teweeg in het doorgaans agrarische, open landschappelijk karakter van de streek.

Bij de beoordeling of ondersteunende/ kleinschalige horeca met een agrarische bedrijfsvoering kan samengaan dienen deze aspecten in overweging te worden genomen.

#### 2. Reguliere horeca

De toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in het buitengebied leiden tot nu toe hier en daar tot bedenkingen bij de bestaande horecabedrijven. Prijzen van consumpties zijn bij ondersteunende of kleinschalige horeca (veel) lager dan bij de reguliere horecabedrijven. Deze laatste branche moet, in tegenstelling tot de 'boerenhoreca', aan vele wettelijke eisen en verplichtingen voldoen en ervaart de horeca-ontwikkelingen in het buitengebied steeds meer als oneerlijke concurrentie. Vooral als de bewuste agrarische ontvangstruimten ook veelvuldig gebruikt worden als locatie voor feesten en partijen is deze kritiek begrijpelijk en terecht.

Horeca als nevenactiviteit of als ondersteunende vorm heeft echter ook positieve effecten; het draagt bij aan de omvang van het toeristisch-recreatieve aanbod, het draagt bij aan verlevendiging van het buitengebied en kan een extra economische impuls betekenen voor de levensvatbaarheid van de landbouw.

Zowel bij de agrarische ondernemingen als bij de reguliere horecaondernemingen bestaat nu echter onduidelijkheid over de mate waarin horecadiensten door niet-beroepsmatige horeca in de bovenvermelde context mag worden uitgevoerd. Het is aan de gemeente om de grenzen hiervan aan te geven.

#### **4. Huidig beleid**

Naar aanleiding van een aantal verzoeken voor het exploiteren van theetuinen en het beschikbaar stellen van een terrasgedeelte, is er op 29 mei 2007 een beleidslijn vastgesteld hoe om te gaan met kleinschalige, dagrecreatieve voorzieningen. Hieronder vallen onder andere de kleinschalige horeca activiteiten. Op basis van deze beleidslijn is medewerking verleend aan een aantal kleinschalige terrassen in het buitengebied. In de praktijk groeien in een aantal gevallen deze "theetuinen" echter uit van het enkel openstellen van het eigen terras, naar een complete uitspanning. Ondersteunende vormen van horeca blijken soms te transformeren in zalen die worden verhuurd voor feesten en partijen. Door het ontbreken van een beleidskader ten aanzien van deze horeca-vormen in het buitengebied, is echter niet duidelijk gedefinieerd waaruit een horeca-activiteit mag bestaan en welke beperkingen hieraan zijn gesteld. Het ontbreken van een duidelijk kader doet zich vooral gevoelen als er handhavend optreden in het geding is.

Een inzichtelijker beleid is er wel voor de omvangrijkere horecavormen bij (voormalige) agrarische bedrijven. Het bestemmingsplan geeft de mogelijkheid om met een zogenaamde Nieuwe Economische Drager horecaontwikkelingen toe te staan. Het gaat in deze gevallen om grotere verzoeken waarbij een flinke investering in ruimtelijke kwaliteit wordt gevraagd. In de praktijk blijkt het in deze gemeente echter vaak te gaan om kleinschalige initiatieven, die in eerste aanvang te klein zijn om met de Nieuwe Economische Draggers regeling toe te staan en waarbij in oorsprong geen of nagenoeg geen sprake is van een ruimtelijke impact.

De in deze beleidsregel omschreven vormen van horeca-activiteiten zijn varianten die vanwege de geringe ruimtelijke impact en/ of de kleinschaligheid niet onder het Nieuwe Economische Draggers-beleid vallen zoals opgenomen in het bestemmingsplan Buitengebied, waarbij er dus geen vereveningsbijdrage noodzakelijk is

De omslag van het toestaan van een activiteit zonder planologische procedure omdat er sprake is van kleinschalige, ondergeschikte activiteiten met nagenoeg geen ruimtelijke impact naar een meer specifieke horecafunctie is vaak niet duidelijk en moeilijk handhaafbaar. Hiernaast is er voor aanvragers vaak veel onduidelijkheid doordat soms een vergunning is afgegeven voor het verstrekken van alcoholvrije dranken op grond van de Drank- en horecaverordening en in andere gevallen weer niet. De gemeente verleent in sommige gevallen toestemming voor het houden van grotere evenementen of festiviteiten in landbouwschuren of soortgelijke bouwwerken, maar wil aan de andere kant niet dat op een boerderij regelmatig besloten feesten plaatsvinden. Kortom, de huidige gang van zaken leidt tot onduidelijkheid, zowel bij de agrarische ondernemer als bij de reguliere horecabranche.

#### **5. Ondersteunende horeca op agrarische bedrijven**

Het ontwikkelen van nevenactiviteiten op een agrarisch bedrijf kan zowel voor de agrarische ondernemer in bedrijfseconomische zin, als voor het toeristisch/recreatief product van het buitengebied een meerwaarde betekenen. Het aanbieden van ondersteunende horecadiensten als onderdeel van de nevenactiviteit vergroot de aantrekkelijkheid van de nevenactiviteit en is onder bepaalde voorwaarden acceptabel. De term 'ondersteunend' impliceert dat er sprake moet zijn van een andere, in dit geval een agrarische, hoofdactiviteit. De nevenactiviteit moet gekoppeld zijn aan een functionerend agrarisch bedrijf. De agrarische activiteiten vormen het hoofdbestanddeel van het bedrijf en het aanbieden van horecadiensten mag geen op zichzelf staande activiteit zijn. Het verstrekken van horecadiensten mag daarom enkel geschieden aan groepen/personen die het bedrijf bezoeken ten behoeve van een excursie, rondleiding, workshop, proeverij, e.d.. De ondersteunende horecadienst dient voorts plaats te vinden vanuit de bestaande agrarische bebouwing. Hiertoe mag maximaal 30% van de bebouwde oppervlakte met een maximum van 100 m<sup>2</sup>, voor horecadoeleinden worden benut. Binnen deze oppervlakte dienen zich zowel de keuken, de toiletruimte als het gedeelte waarin de consumpties worden genuttigd te bevinden.

Het ter beschikking stellen van (horeca-)ruimte en (horeca-)diensten aan derden ten behoeve van feesten en partijen op het agrarisch bedrijf valt niet onder het begrip 'ondersteunend' en is bovendien in strijd met de bepalingen van het bestemmingsplan. Deze 'zelfstandige' variant is mede uit paracommercieel oogpunt niet toegestaan.

Het beperkt verstrekken van alcoholische dranken is in het kader van de nevenfunctie onder voorwaarden toegestaan. Hieraan zijn ten opzichte van de alcoholvrije nevenactiviteit strengere eisen verbonden. De ondernemer zal dan in elk geval moeten beschikken over een Drank- en Horecaverunning, hetgeen tevens inhoudt dat zijn inrichting dient te voldoen aan het Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet. Bij het verstrekken van alcoholische dranken zal ook de APV-eis van een exploitatievergunning gelden. Via aan deze vergunning te verbinden voorwaarden kan eventuele overlast voor de omgeving worden voorkomen. Vanzelfsprekend mag ook de bedrijfsvoering van andere (agrarische) bedrijven in de omgeving door de nevenactiviteit niet worden gehinderd. Daartoe behoort onder meer de eis dat parkeren op eigen terrein moet plaatsvinden. Ook zullen beperkingen gelden ten aanzien van reclame-uitingen. Om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat er sprake is van een openbare horecagelegenheid, zal de eventueel aan te brengen reclame slechts betrekking mogen hebben op de desbetreffende nevenactiviteit (excursie, workshop, e.d.) doch niet op te verstrekken etenswaren of dranken. Om voorts te beletten dat horecadiensten zich niet meer beperken tot een ondersteunend karakter, zal in de exploitatievergunning worden bepaald dat het verstrekken van alcohol slechts is toegestaan binnen de tijden die gelden voor de zgn. 'daghoreca' oftewel van 07.00 – 21.00 uur. Het ter beschikking stellen van ruimten aan derden voor feesten en partijen is een activiteit die niet wordt toegestaan.

De ondernemer zal er in dit geval tevens rekening mee moeten houden dat hij zal moeten voldoen aan de brandveiligheidseisen die gelden voor de gebruiksfunctie 'bijeenkomsten' volgens het Bouwbesluit 2012. Een uitgebreidere uitoefening van horecadiensten dan hiervoor omschreven, past niet meer binnen de nevenactiviteit c.q. het ondersteunende karakter van het agrarische bedrijf. Indien hiertoe de wens bestaat zal gebruik moeten worden gemaakt van de regeling Nieuwe Economische Drager en de bestemming moeten worden gewijzigd. In bijlage 1 is een checklist opgenomen waarin de eisen aan ondersteunende horeca zijn weergegeven.

## 6. Kleinschalige horeca

Deze vorm van horecadiensten verschilt in karakter van de ondersteunende horeca, omdat er in dit geval geen koppeling is met een bestaande hoofdactiviteit. Het betreft een zogenaamde 'extern gerichte functie' Gedacht moet worden aan theetuinen, rustpunten langs fiets- of wandelroutes, e.d. Deze voorzieningen worden met name inpasbaar geacht in het kader van een toeristisch-recreatieve context. De uitoefening van kleinschalige horeca kan niet zelfstandig plaatsvinden, maar zal in omvang ondergeschikt moeten zijn aan de hoofdfunctie van het perceel. Deze horecavorm hoeft niet per definitie plaats te vinden bij een agrarisch bedrijf, maar kan ook worden gesitueerd bij woonfuncties in het buitengebied. Om de omvang en het ondergeschikte karakter te begrenzen wordt kleinschalige horeca toelaatbaar geacht in de volgende situaties:

1. Het perceel ligt langs een door ANWB of VVV erkende fiets- of wandelroute of bij een recreatief toeristische trekpleister; De uitoefening van kleinschalige horeca dient ter ondersteuning en stimulering van de toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht van het buitengebied. De koppeling met een erkende wandel- of fietsroute of een toeristisch attractie dient verder ter voorkoming van een ongewenste wildgroei.
2. Binnen twee kilometer is geen reguliere horecazaak aanwezig; Kleinschalige horeca kan een welkome aanvulling vormen op het huidige, beperkte aanbod van reguliere horeca maar mag ten opzichte van de professionele branche geen oneerlijke concurrentie betekenen. De afstand van twee kilometer wordt gemeten langs de kortste route
3. Er mag geen alcoholhoudende drank worden verstrekt; Gelet op de aard van deze horecavorm dient het aanbod beperkt te zijn en dient het zich nadrukkelijk te onderscheiden van volwaardige horeca.
4. De te verstrekken spijzen mogen geen volwaardige maaltijden zijn, maar bestaan uit gebak, taart, eenvoudige broodjes, en soortgelijke kleine versnaperingen, etc.  
Zie 3
5. De gezamenlijke bebouwde en onbebouwde oppervlakte waar consumpties worden genuttigd mag maximaal 40 m<sup>2</sup> bedragen; Om het kleinschalige karakter te benadrukken geldt deze maximumoppervlakte, waarin een eventueel terras is inbegrepen.
6. De uitoefening van kleinschalige horeca in het buitengebied dient te geschieden vanuit het bestaande bebouwde oppervlak; Het realiseren van een zelfstandige ruimte voor de uitoefening van kleinschalige horeca is strijdig met de aard en opzet van deze variant. Het horecagedeelte dient ondergeschikt te blijven aan de hoofdfunctie van het perceel.
7. Er is geen sprake van ruimtelijke ingrepen waartoe een omgevingsvergunning benodigd is; Voorwaarde bij kleinschalige horeca is dat dit geen ruimtelijke impact tot gevolg mag hebben.
8. Ter beschikking stellen van accommodatie aan derden voor feesten en partijen is niet toegestaan;

Hiermee wordt voorkomen dat deze gelegenheden oneerlijk kunnen concurreren ten opzichte van de reguliere horeca.

9. De openingstijd is tot maximaal 21.00 uur.  
Het streven om slechts een aanvullende voorziening te bieden voor wandelaars of fietsers wordt hiermee nogmaals benadrukt.
10. De voorziening is enkel gedurende de zomerperiode van 15 maart t/m oktober in gebruik.  
De hier bedoelde periode vormt het zomerseizoen en komt overeen met de regeling zoals opgenomen in het bestemmingsplan Buitengebied.

Een exploitatievergunning op grond van de APV wordt voor deze categorie niet nodig geacht, gelet op de beperkte impact die deze kleinschalige vorm van horeca heeft op de omgeving en de openbare orde. Deze bedrijfsvorm dient overigens dan wel te worden aangewezen als groep van inrichtingen die is vrijgesteld van de vergunningplicht (artikel 2:26 APV). Wel is een vergunning vereist op grond van de gemeentelijke Drank- en Horecaverordening.

Op grond daarvan worden (basis-) eisen gesteld op het gebied van de sociaal-hygiëne. In bijlage 2 zijn de voorwaarden voor kleinschalige horeca in de vorm van een checklist opgesomd.

Uitgangspunt bij deze horecavorm is dat er geen ruimtelijke ingrepen mogen worden verricht waarvoor een omgevingsvergunning benodigd is voor de activiteit 'bouwen'. Er is echter wel sprake van een ander gebruik van bebouwing of gronden ten behoeve van de kleinschalige horeca waardoor een omgevingsvergunning nodig is voor "strijdig gebruik". Indien aan de voorwaarden zoals in deze nota voor kleinschalige horeca zijn opgenomen kan een omgevingsvergunning worden verleend met toepassing van art. 2.12, eerste lid, onder a, onder 2\_ van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);

## **7. Feesten en evenementen in (voormalige) agrarische bedrijfsgebouwen en andere niet-horeca locaties**

### **7.1 Schuurfeesten**

Het houden van feesten en partijen in landbouwschuren en soortgelijke gebouwen is een praktijk die in de gemeente Hulst van oudsher regelmatig voorkomt. De tendens is dat dit verschijnsel eerder toenemend af blijkt te nemen. Er zijn zelfs enkele agrarische bedrijven waar de verhuur van ruimte voor deze doeleinden een vrijwel structureel karakter heeft. Dit is om diverse redenen een ongewenste ontwikkeling:

- a. Het betreft een met het bestemmingsplan strijdig gebruik, aangezien de bestemming 'agrarische doeleinden' zich met deze activiteiten niet verdraagt. Op grond van artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is het verboden gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan;
- b. Het is een vorm van oneerlijke concurrentie ten opzichte van de reguliere horeca. Deze branche heeft vaak bouwkundige aanpassingen moeten verrichten, moet in het bezit zijn van diverse vergunningen en moet voldoen aan allerlei overheids-eisen. Voor agrarische bedrijven gelden deze voorwaarden in beginsel niet.
- c. Uit milieuoogpunt is een regelmatig gebruik voor feesten e.d. ook bezwaarlijk. Vooral het aspect geluidhinder kan voor problemen zorgen in de omgeving van het desbetreffende bedrijf. Ook hier geldt dat horecabedrijven over het algemeen beter geïsoleerd (moeten) zijn dan een willekeurige landbouwschuur.
- d. Het brandveilig gebruik van schuren en loodsen is niet in alle gevallen voldoende verzekerd. Bij festiviteiten waarvoor een evenementenvergunning is aangevraagd worden weliswaar door de gemeente brandpreventieve voorzieningen voorgeschreven, maar lang niet alle feesten vallen onder het vergunningvereiste.
- e. Het organiseren van grootschalige evenementen brengt in het algemeen ook verkeersoverlast met zich mee voor de omgeving. Landbouwschuren zijn doorgaans gevestigd in het buitengebied en een groot aantal verkeersbewegingen op smalle polderwegen vormt een risico voor de verkeersveiligheid. Agrarische locaties bieden ook niet in alle gevallen voldoende geschikte parkeerruimte, zodat in sommige gevallen ook de openbare weg hiervoor wordt benut, hetgeen hinderlijk kan zijn voor een vrije doorgang van hulpdiensten.

In hoofdstuk 4, artikel 4, van het Besluit Omgevingsrecht is de zogenaamde 'kruimelgevallenregeling' opgenomen. Dit zijn relatief geringe afwijkingen van het bestemmingsplan waarvan de wetgever vindt dat deze middels een omgevingsvergunning zouden moeten kunnen plaatsvinden. In deze bepaling is opgenomen dat het (strijdig) gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van evenementen op eenzelfde perceel kan worden toegestaan tot een maximum van drie per jaar. Onder evenement wordt in dit geval begrepen een voor het publiek toegankelijke inrichting van vermaak. Binnen dit kader is het gemeentebestuur bevoegd om lokaal beleid vast te stellen. Van belang hierbij is dat de reguliere horeca nauwelijks of geen capaciteit heeft voor grotere aantallen bezoekers. Het is belangrijk dat evenementen en festiviteiten van grotere omvang kunnen blijven plaatsvinden. In deze gevallen kunnen niet-horecalocaties, zoals schuren en loodsen in een behoefte voorzien.

Mede gelet op de lange traditie en de maatschappelijk betekenis van schuurfeesten (bijvoorbeeld de feesten die worden georganiseerd door de agrarische plattelandjongeren) wil het gemeentebestuur deze activiteiten tot een bepaald maximum en onder bepaalde voorwaarden toestaan. Overigens zijn deze criteria ook van toepassing voor zover het gaat om loodsen, bedrijfsgebouwen e.d. in het buitengebied die geen agrarische bestemming hebben. Gedoeld wordt hierbij op bijvoorbeeld grote garageloodsen, magazijn- en opslagruimten, etc. die volgens het bestemmingsplan niet bestemd zijn voor het houden van festiviteiten e.d. Ook wanneer er geen sprake is van een gebouw, maar van een tent, dan zijn deze regels van toepassing. Het is vanwege de hierboven onder a. t/m e. opgesomde aspecten niet de bedoeling dat deze feesten ongelimiteerd kunnen plaatsvinden. Voor het buitengebied van de gemeente Hulst wordt een aantal van *vijf openbare feesten per jaar in niet-horecalocaties* aanvaardbaar geacht.

Bij de afweging of toestemming door de gemeente kan worden verleend moet tevens rekening worden gehouden met het maximumbeleid voor evenementen zoals dat is vastgelegd in de Evenementennota 2005. Hierin zijn per kern het aantal dagen genoemd waarop een evenement mag worden georganiseerd. Medewerking zal bovendien enkel worden verleend als het desbetreffende feest een niet-commercieel karakter heeft en wordt georganiseerd door een vereniging of een daarmee gelijk te stellen organisatie.

Het bovenstaande laat zich samenvatten in het onderstaande overzicht:

1. Per jaar mogen maximaal vijf openbare festiviteiten in schuren, loodsen of andere locaties zonder een horecabestemming, in het buitengebied worden georganiseerd.
2. Voor een evenwichtige spreiding over het grondgebied wordt bepaald dat een feest niet meer dan eenmaal per jaar op dezelfde locatie mag worden gegeven.
3. Als het maximum aantal evenementendagen per kern, zoals is vastgelegd in de Evenementennota 2005 is vastgelegd is bereikt, zal geen vergunning worden verleend. Uitgangspunt is dat de vaste, traditionele evenementen hierbij voorrang krijgen boven nieuwe festiviteiten.
4. De festiviteit moet worden georganiseerd door een vereniging of een soortgelijke organisatie met een maatschappelijke doelstelling.
5. Op openbare feesten zijn de regels van toepassing zoals opgenomen voor evenementen in de Evenementennota 2005.

In bijlage 3 zijn de eisen aan deze feesten nogmaals weergegeven.

## 7.2 Besloten feesten

Een feest is besloten:

- wanneer het niet-commercieel is maar een privé-karakter heeft;
- er geen entreegeld wordt gevraagd;
- bezoekers enkel komen op persoonlijke uitnodiging;
- geen publiciteit/reclame voor het feest wordt gemaakt;
- de drank uitsluitend gratis wordt verstrekt, waarbij entreegelden of voorafgaande kaartverkoop ook als vergoeding voor consumpties worden gezien;
- de ruimte gratis ter beschikking wordt gesteld.

Deze laatste twee criteria zijn niet van toepassing als het besloten feest wordt gehouden in een commerciële horecaonderneming.

Bruiloften, verjaardagspartijen, personeelsfeesten voldoen doorgaans aan de bovengenoemde criteria en het organiseren hiervan is toegestaan. Hierbij is wel van belang dat geen overlast wordt veroorzaakt voor de omgeving en dat omwonenden tijdig worden geïnformeerd. Bij besloten feesten kan namelijk, net als bij evenementen, de openbare orde, overlast, (verkeers-)veiligheid, zedelijkheid of gezondheid in het gedrang komen.

Incidenteel gebruik van landbouwschuren e.d. voor een besloten feest vormt eveneens geen bezwaar. Als er echter sprake is van meermalig ter beschikking stellen van de accommodatie voor dergelijke doeleinden zal de gemeente hiertegen optreden. Er is dan immers sprake van een economisch zelfstandige horeca-activiteit en daarmee een ontoelaatbaar gebruik dat in strijd is met de bestemming van de bebouwing c.q. het perceel. Verder kan er ook sprake zijn van overtreding van de Drank- en Horecawet.

## 8. Handhaving

Regels stellen zonder dat erop wordt gehandhaafd tast zowel het gezag als de geloofwaardigheid van de gemeente aan. Dit betekent overigens niet dat bestuursrechtelijke sanctiemiddelen bij een geconstateerde overtreding onmiddellijk zullen worden toegepast. Hier gaat een communicatie- en waarschuwingstraject aan vooraf en pas als dit niet het gewenste resultaat tot gevolg heeft, zal naleving



van de regels worden afgedwongen. Hierbij dient in het oog te worden gehouden dat de sanctie in verhouding moet staan tot het te dienen belang. Handhaving zal zowel actief als reactief plaatsvinden, hetgeen inhoudt dat de gemeente zowel uit eigener beweging als naar aanleiding van klachten of meldingen van derden op zal treden tegen overtredingen van het beleid. In veel gevallen zal het handhavingstraject starten met een waarschuwingsbrief. Als blijkt dat dit niet het gewenste effect tot gevolg heeft, zal gebruik worden gemaakt van de ter beschikking staande bestuurlijke sanctiemiddelen. De voorkeur gaat daarbij uit naar het opleggen van een last onder dwangsom, omdat deze als een sterke financiële prikkel functioneert om het verboden gedrag niet te herhalen.

De wijze waarop het in deze nota vastgelegde beleid zal worden gehandhaafd is opgenomen in bijlage 4.

*Vastgesteld door burgemeester en wethouders van Hulst d.d. 5 maart 2013*

*De secretaris,*

*de burgemeester*

## Bijlage 1

### Checklist ondersteunende horeca

- |    |   |        |
|----|---|--------|
| 1. | De hoofdactiviteit van het bedrijf is agrarisch.  | Ja/Nee |
| 2. | De horecadienst is gekoppeld aan de bedrijfsvoering en is geen op zichzelf staande activiteit.  | Ja/Nee |
| 3. | Horecaruimte is gevestigd in de bestaande bedrijfsgebouwen  | Ja/Nee |
| 4. | De horecaruimte beslaat maximaal 30% van het overdekte en omsloten vloeroppervlak van het bedrijf en is in elk geval niet groter dan 100 m <sup>2</sup> (inclusief toiletruimte en keuken). | Ja/Nee |
| 5. | Er is voldoende parkeerruimte op het eigen terrein.   | Ja/Nee |
| 6. | Indien alcohol wordt verstrekt voldoet de ruimte aan het Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet en voldoet de ondernemer aan de in de Drank- en Horecawet gestelde eisen.             | Ja/Nee |
| 7. | Indien alcohol wordt verstrekt is tevens een aanvraag om een Drank- en Horecaverunning en een aanvraag om een APV-exploitatievergunning ingediend.  | Ja/Nee |
| 8. | Indien slechts alcoholvrije dranken en beperkte etenswaren worden verstrekt is een aanvraag om een vergunning op grond van de Drank- en Horecaverordening ingediend.                        | Ja/Nee |

## Bijlage 2

### Checklist kleinschalige horeca

- |    |  |        |
|----|--|--------|
| 1. | De horecafunctie is ondergeschikt aan de hoofdfunctie van het perceel.   | Ja/Nee |
| 2. | Het perceel bevindt zich langs een erkende wandel- of fietsroute of nabij een toeristische trekpleister.           | Ja/Nee |
| 3. | Er is binnen twee kilometer, gemeten langs de kortste afstand, geen reguliere horecavestiging.                     | Ja/Nee |
| 4. | Horecadiensten worden enkel vanuit bestaande bebouwing verstrekt.  | Ja/Nee |
| 5. | De bebouwde en onbebouwde oppervlakte waarbinnen horecadiensten plaatsvinden bedraagt maximaal 40 m <sup>2</sup> . | Ja/Nee |
| 6. | Er worden enkel alcoholvrije drank en/of kleine versnaperingen verstrekt.  | Ja/Nee |
| 7. | Er is een vergunning aangevraagd op grond van de Drank- en Horecaverordening.                                      | Ja/Nee |
| 8. | De onderneming is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.  | Ja/Nee |

### **Bijlage 3**

#### Checklist besloten feesten

- |    |   |        |
|----|---|--------|
| 1. | Wordt de locatie meerdere malen gebruikt voor (besloten) feesten?                                 | Ja/Nee |
| 2. | Wordt er reclame gemaakt voor het feest?  | Ja/Nee |
| 3. | Is er sprake van entree, of enige andere vorm van vergoeding om toegang tot het feest te krijgen? | Ja/Nee |
| 4. | Wordt er een vorm van vergoeding gevraagd voor de drankverstrekking?                              | Ja/Nee |

## **Bijlage 4**

### Eisen aan schuurfeesten of op andere niet-horeca locaties in het buitengebied

1. Het evenement mag geen commercieel karakter hebben maar mag enkel worden georganiseerd door een vereniging of organisatie met een maatschappelijke doelstelling.
2. Het totaal aantal openbare evenementen in landbouwschuren, loodsen e.d. mag niet meer dan vijf per jaar bedragen.
3. Op dezelfde locatie mag maximaal één feest per jaar worden gehouden.
4. Vergunning voor een feest wordt niet verleend als het totaal aantal dagen voor evenementen voor het postcodegebied van de betreffende kern, zoals aangegeven in de Evenementennota 2005, al is bereikt. Bestaande feesten hebben hierbij voorrang op nieuwe initiatieven.
5. Aan een vergunning voor een feest worden voorwaarden verbonden welke zich richten op het voorkomen van (geluids-)overlast, verkeershinder en brandveiligheid.
6. Het verstrekken van alcohol moet plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen van de Drank- en Horecawet.

## Bijlage 5

### Handhavingsmatrix

#### Exploitatie zonder vergunning

OVERTREDING: Het uitoefenen van kleinschalige horeca of ondersteunende horeca in strijd met het bestemmingsplan zonder dat hiertoe een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet of -verordening is verleend.	
Fase	Maatregel
1 <sup>o</sup> overtreding (in werking zonder vergunning(en))	Aanzegging dat activiteiten moeten worden gestaakt en mogelijkheid tot legalisatie gezien.
2 <sup>o</sup> overtreding (niet aan eerste aanzegging voldaan)	Waarschuwing dat bij herhaling last onder dwangsom zal worden opgelegd.
3 <sup>o</sup> overtreding	Opleggen last onder dwangsom van € 750,--
4 <sup>o</sup> en volgende overtreding	Opleggen last onder dwangsom van € 1.000,--

#### (Schuur-)feest zonder vergunning

OVERTREDING: Het houden van een evenement (schuurfeest) zonder evenementenvergunning			
Fase	Politie/gemeente	Bevoegd gezag van de gemeente	O.M.
Overtreding (in werking zonder vergunning(en))	Constatering overtreding, opmaken proces-verbaal en zo nodig melding aan gemeente en OM	Aanzegging dat evenement met onmiddellijke ingang moet worden beëindigd	Strafvervolgning

#### Besloten feesten

OVERTREDING: Meermalige verhuur/ter beschikking stellen van bedrijfsruimte voor (besloten) feesten en partijen in strijd met het bestemmingsplan		
Fase	Politie/gemeente	Bevoegd gezag van de gemeente
1 <sup>o</sup> overtreding: Voor de 3e maal binnen een jaar constateren dat de bedrijfsruimte wordt verhuurd/tegen vergoeding ter beschikking wordt gesteld voor feesten en partijen.	Constatering overtreding, opmaken proces-verbaal	Aanzegging dat activiteiten moeten worden gestaakt onder gelijktijdige waarschuwing dat bij herhaling last onder dwangsom zal worden opgelegd.
2 <sup>o</sup> overtreding: Constatering van verhuur/tegen vergoeding beschikbaar stellen van bedrijfsruimte voor feesten en partijen binnen een jaar na aanzegging als hiervoor bedoeld.	constatering overtreding, opmaken proces-verbaal en zo nodig melding aan gemeente.	Opleggen last onder dwangsom van € 1.000,-- per overtreding.
3 <sup>o</sup> en volgende overtreding als hiervoor bedoeld binnen een jaar na oplegging eerdere dwangsom.	constatering overtreding, opmaken proces-verbaal en zo nodig melding aan gemeente.	Opleggen last onder dwangsom van € 1.250,-- per overtreding.
Als hernieuwde overtreding plaatsvindt meer dan een jaar na opleggen van de laatste dwangsom, wordt gehandeld als aangegeven bij de '2 <sup>o</sup> overtreding'.		