

## Voorstel

van het college aan de raad

<b>Zaaknummer</b>	485423
<b>Vergaderdatum</b>	26 januari 2026
<b>Organisatieonderdeel</b>	Fysieke Leefomgeving
<b>Portefeuillehouder</b>	Theo Faber

### Onderwerp

Ontwerp beleidsstukken horeca en detailhandel

### Voorstel

1. Het Horeca- en detailhandelsbeleid (bijlage 1) in ontwerp vast te stellen en daarmee te besluiten dat:
  - a. ontwikkeling van horeca en detailhandel alleen mogelijk is in de aangeduide centrumgebieden
  - b. er in alle vier de dorpen ruimte is voor nieuwe detailhandel;
  - c. er op dit moment geen ruimte is voor nieuwe (volwaardige) horeca in Nes;
  - d. er op dit moment in de andere dorpen wel ruimte is voor nieuwe (volwaardige) horeca, nl.:
    - i. 2 in Hollum,
    - ii. 3 in Buren,
    - iii. 1 in Ballum.
2. Het beleid vrij te geven voor een inspraakperiode van 6 weken volgens de procedure uit onze inspraak- en participatieverordening.
3. Geen wensen en bedenkingen te hebben op het door het college vastgestelde ontwerp van de beleidsregel ondergeschikte horeca (bijlage 7).
4. Geen wensen en bedenkingen te hebben op het door het college vastgestelde ontwerp van de beleidsregel standplaatsen (bijlage 8).

### Inleiding

Naar aanleiding van een door een raadsmotie opgeroepen evaluatie van het horecabeleidsplan, is al sinds 2019 gewerkt aan een combinatie van horeca- en detailhandelsbeleid. Een eerste versie in de vorm van een adviesrapport van het bureau BRDG (bijlage 3) is op 11 april 2022 in een collegebrief met u gedeeld. Rond dat moment is besloten om eerst het toerismebeleid af te ronden, voordat we over zouden gaan tot de afronding van het horeca- en detailhandelsbeleid. Toen die laatste na de afronding van het toerismebeleid weer opgepakt werd, kwamen we tot de conclusie dat we behoefte hadden aan scherpere keuzes in het beleid. Ook leek het goed tegelijk en in samenhang met het beleid de beleidsregel ondergeschikte horeca en die over standplaatsen te herzien. Nu we dat traject afgerond hebben, bieden we u het ontwerp van de verschillende stukken aan.

Voor de sturing op het aantal horecagelegenheden is er een overzicht van de huidige horecabestemmingen van Ameland. Deze vindt u in bijlage 2.

## Beoogd effect

Dorpscentra en horeca & detailhandel die bijdragen aan de leefbaarheid van het eiland

## Argumenten

### 1.1 *Het oude beleid was aan herziening toe*

Beide beleidsstukken zijn meer dan 15 jaar oud; het [horecabeleidsplan](#) stamt oorspronkelijk uit 2006 en de [detailhandelsstructuurvisie](#) uit 2009. In 2018 is door de toenmalige raad opgeroepen een evaluatie van het horecabeleid te doen. De vanzelfsprekende conclusie was dat het beleid voor zowel horeca als detailhandel verouderd was. Nieuw beleid was dan ook nodig om heldere toekomstgerichte kaders te geven voor de ontwikkeling van horeca en detailhandel op Ameland.

### 1.2 *Het beleid is in lijn met het toerismebeleid*

Het door u in 2023 vastgestelde toerismebeleid heeft in het verlengde van de Economische Visie de nadruk gelegd op leefbaarheid / brede welvaart. Hierin staat de economie niet op zichzelf, maar ten dienste van een goed leven op Ameland. Het horeca- en detailhandelsbeleid gaat op die voet verder. Dat doet ze door per dorp af te wegen wat daar nodig/mogelijk is. Het toerismebeleid gaf daarnaast ook richtlijnen mee voor het horeca- en detailhandelsbeleid. Die gingen over kwaliteit, kleinschaligheid en de juiste plaats en moment. Samen met de beleidsregels voor ondergeschikte horeca en die voor standplaatsen, geeft dit beleid invulling aan die richtlijnen.

### 1.3 *Het is in lijn met extern advies en de raadsagenda*

Wij hebben voor het beleid advies ingewonnen bij het bureau BRDG, dat jarenlange ervaring met en expertise van de ontwikkeling van dergelijk beleid en winkelgebieden heeft. Zo werkte zij ook aan onze vorige detailhandelsstructuurvisie. Hun adviesrapport (bijlage 3) was de basis voor dit beleid. In de raadsagenda vroeg u om dat rapport verder te verfijnen met concrete keuzes over o.a. zoeklocaties en ontwikkelruimte per gebied. Daarom hebben we op de voet van dat externe advies verder geredeneerd om tot een duidelijk ontwikkelkader te komen. Ook hebben we een overzicht gemaakt van de relatie met andere beleid (bijlage 6), om te laten zien waar u keuzes kunt maken over bijvoorbeeld terrassen en sluitingstijden.

### 1.4 *Het geeft duidelijke ruimtelijke ontwikkelkaders*

Het doel van het beleid is vooral ruimtelijk. Dat betekent dat ze moet aangeven of en waar er ruimte is voor horeca en/of detailhandel. Daarvoor is in onze ogen een duidelijke afbakening nodig. Het beleid geeft die. Zowel in de ruimte die er is, als waar die ruimte is. Dat laatste doet ze met duidelijke aangeduide kaarten van de centrumgebieden per dorp.

### 1.5 *Dorpsbelangen en ondernemersverenigingen zijn betrokken bij het ontwerp beleid*

Bij de evaluatie van het huidige beleid en het opstellen van het adviesrapport waren meerdere partijen betrokken, zoals ondernemersverenigingen en dorpsbelangen. Deze zelfde partijen zijn via informatiebijeenkomsten ook betrokken bij het ontwerp beleid. In die bijeenkomsten zijn ze geïnformeerd over de stukken en is naar hun mening gevraagd (bijlage 4). Bij de afronding van het beleid hebben we afgewogen of hun input nog tot wijziging van het beleid zou moeten leiden. Op een aantal punten is dat gebeurd (bijlage 5).

### 2.1 *Een inspraakprocedure past bij de lijn die bij andere beleidsstukken is ingezet*

Zowel u als wij als college hebben de afgelopen jaren bij beleidsvorming vaak gekozen om eerst een ontwerp vast te stellen en daarna een inspraakprocedure te volgen. Bijvoorbeeld bij het toerismebeleid, de vervoersvisie en het evenementenbeleid. Deze procedure weer volgen is met andere woorden een consequente keuze.

### 3.1 *Het beleid is collegebevoegdheid*

De beleidsregel ondergeschikte horeca is ook in het verleden door het college vastgesteld. Dat was toen op basis van het feit dat het een invulling was van het begrip 'ondergeschikte horeca' uit bestemmingsplannen. De functie van de beleidsregel is nu wat anders, omdat het (vooral) een toets is voor nieuwe aanvragen. De beleidsregel ondergeschikte horeca is daarmee nu vooral een invulling van het horeca- en detailhandelsbeleid. En daarom dus bevoegdheid van het college. Om die reden wordt niet om vaststelling, maar om (geen) wensen en bedenkingen gevraagd.

### *3.2 De beleidsregel past in de lijn van toerismebeleid en horeca- en detailhandelsbeleid*

De beleidsregel is een invulling van de richtlijn uit het toerismebeleid van kleinschalige toevoegingen. Ook is het een uitwerking van de algemene richtlijnen over ondergeschikte horeca uit het horeca- en detailhandelsbeleid (par. 2.1.1).

### *3.3 De nieuwe regels sluiten grotendeels aan bij de huidige*

Onder de huidige beleidsregel is ondergeschikte horeca ook al mogelijk. We hebben de indruk dat dat aansluit bij de behoefte van zowel ondernemers als consumenten/bezoekers. Die mogelijkheid blijft ook in de nieuwe beleidsregel bestaan. Veel voorwaarden zijn hetzelfde of vergelijkbaar met de huidige regel en het uitgangspunt blijft dat horeca ondergeschikt is aan een andere (hoofd)functie.

### *3.4 Het schept duidelijkheid over gebruik van de buitenruimte*

In de praktijk en de handhaving merken we dat er enerzijds behoefte is aan gebruik van de buitenruimte bij ondergeschikte horeca en anderzijds onduidelijkheid is over wat een terras precies is. In deze beleidsregel geven we in sommige gevallen meer mogelijkheid om een terras te gebruiken. Daarnaast maken we duidelijk wanneer sprake is van een terras en wat de regels precies zijn. Dat komt de handhaving ten goede.

### *3.5 De huidige beleidsregel moet vervangen worden*

De [huidige beleidsregel](#) vond zijn grondslag in de Wet ruimtelijke ordening. Daarin kon een beleidsregel namelijk gebruikt worden als uitleg van een begrip uit een bestemmingsplan. Zo is de beleidsregel ondergeschikte horeca ook ooit begonnen (zie argument 3.1). Onder de Omgevingswet is die mogelijkheid beperkter. Daarom was los van de inhoudelijke noodzaak, een herziening ook nodig om duidelijk te maken dat het vooral gebruikt wordt bij het toetsen van nieuwe aanvragen.

### *4.1 Het beleid is collegebevoegdheid*

In de APV (art. 5:18) staat dat voor een standplaats een vergunning van het college nodig is. Het college is dan ook de aangewezen partij voor een beleidsregel hierover (en was dat in het verleden ook). Om die reden wordt niet om vaststelling, maar om (geen) wensen en bedenkingen gevraagd.

### *4.2 De beleidsregel past in de lijn van toerismebeleid en horeca- en detailhandelsbeleid*

In het toerismebeleid wordt aandacht gevraagd voor horeca op verrassende plaatsen. Daar wordt niet letterlijk over detailhandel gesproken, maar we zien standplaatsen op verrassende plekken wel als aanvulling daarop. Ook past het bij de aandacht voor kleinschalige initiatieven. In die laatste zin is het ook een uitwerking van wat het horeca- en detailhandelsbeleid daarover zegt (in bv. par. 2.1.1.3).

### *4.3 De beleidsregel sluit beter aan bij de huidige realiteit*

In de [huidige beleidsregel](#) zijn 2 vaste standplaatsen. Daar was weinig interesse voor, terwijl we wel eens vragen kregen over standplaatsen op andere plekken. Op basis van het huidige beleid konden we die niet toestaan, ook niet als we daar positief tegenover stonden. Dat betekent ook dat we geen vergunningen konden afgeven voor initiatieven die in onze ogen door bewoners en bezoekers al lang gewaardeerd werden. Bv. oliebolvenkoop rond oud en nieuw of ijsverkoop in de zomer. Met deze nieuwe beleidsregel kan dat wel en op die manier wordt beter aangesloten bij de wensen van de markt.

### *4.4 Het past bij het principe van 'ja, mits' van de omgevingswet*

Met de vaststelling van de Omgevingswet heeft de wetgever de overheden opgeroepen om constructief mee te denken met initiatieven. Daar past een standplaatsenbeleid met heel weinig mogelijkheden niet bij. Het doel van de nieuwe beleidsregel is om de kaders te scheppen en bij individuele aanvragen constructief te kijken naar de mogelijkheden. Daarmee maken we in het beleid wel minder concrete keuzes, maar gaan we met het standplaatsenbeleid wel van nee tenzij, naar ja mits.

## **Kanttelingen**

### *1.1 Het beleid spreekt beperkt over de randvoorwaarden voor goede leefbare centra*

BRDG adviseerde om in het beleid ook keuzes op te nemen over wat zij randvoorwaarden noemen. Dat gaat bijvoorbeeld over fietsparkeren en bereikbaarheid. We hebben ervoor gekozen deze onderwerpen wel aan te stippen in dit beleid, maar niet echt uit te werken. In onze ogen gaat dat namelijk verder dan horeca en detailhandel. Op deze manier houden we de discussie nu zuiver over de plaats van horeca en detailhandel op Ameland en specifiek de dorpscentra. Na dit beleid bekijken we of het wenselijk is om uitgebreidere en samenhangende centrumvisies voor elk dorp te ontwikkelen, of dat we deze randvoorwaarden op andere plekken kunnen uitwerken.

### *3.1 / 4.1 Het beleid moet uiteindelijk opgenomen worden in het omgevingsplan*

Zowel standplaatsen als ondergeschikte horeca hebben impact op de fysieke leefomgeving. Daarom is het logisch om (de kern van) het beleid daarover op te nemen in het omgevingsplan. De eerstvolgende mogelijkheid zou bij de vaststelling van deelomgevingsplan Hollum zijn, waar op dit moment aan gewerkt wordt. We hebben gekozen dat nu nog niet te doen. Aan de ene kant omdat de kans bestaat dat regels voor Hollum anders zijn dan voor andere delen van het eiland. Aan de andere kant omdat de vaststelling van deelomgevingsplan Hollum ook een kwestie is van ervaring opdoen met het omgevingsplan. De bedoeling daarvan is dan ook vooral om het huidige bestemmingsplan met noodzakelijke wijzigingen om te zetten in het omgevingsplan. Op een later moment voegen we dan onderwerpen als standplaatsen en ondergeschikte horeca thematisch toe aan het omgevingsplan.

### *3.2 Onderscheid tussen verschillende soorten detailhandel is niet zomaar mogelijk*

Op basis van de Europese Dienstenrichtlijn mag er alleen onderscheid gemaakt worden tussen/in een branche als die maatregel noodzakelijk is. Dit houdt in dat economische overwegingen geen rol mogen spelen en dat er alleen onderscheid gemaakt mag worden op gronden zoals ruimtelijke kenmerken of het beperken van overlast. Het onderscheid tussen voedseldetailhandel en overige detailhandel is daarom niet vanzelfsprekend. In de algemene toelichting op het beleid is echter duidelijk gemaakt waarom die maatregel nodig is. Zowel in de zin dat het wenselijk is dat de mogelijkheid op een terras er (bij voedseldetailhandel) is, als waarom het onwenselijk is dat die mogelijkheid overal is. We zijn daarom van mening dat dat onderscheid gerechtvaardigd is.

### *3.3 De definitie van een terras uit de beleidsregel wijkt af van die uit het omgevingsplan*

In ons omgevingsplan staat nu een terrasdefinitie die de nadruk lijkt te leggen op bediening. In onze ogen is dat geen werkbaar definitie. Bij een terras zou het wat ons betreft moeten gaan over de ruimtelijke impact en de impact daarvan op bijvoorbeeld overlast. We werken daarom in dit beleid met een andere definitie. De bedoeling is dat deze definitie ook in het omgevingsplan van Ameland terecht komt. We streven ernaar om dat voor het eiland te wijzigen binnen de procedure van deelomgevingsplan Hollum.

### *3.4 Beperkingen voor alcoholverkoop bij ondergeschikte horeca willen we opnemen in de APV*

Op basis van de huidige beleidsregel is alcohol schenken bij ondergeschikte horeca vaak niet mogelijk. De maximale oppervlakte, die nu 34,99 m<sup>2</sup> is, zorgt daarvoor. Dat was destijds een bewuste keuze, omdat er tot 35 m<sup>2</sup> volgens de alcoholwet geen alcohol geschonken mag worden. We hebben de maximale oppervlakte nu groter gemaakt, maar willen wel dezelfde regels voor alcohol schenken bij ondergeschikte horeca houden. We stellen u daarom bij de wijziging van de APV voor om in de APV op te nemen dat alcohol schenken bij ondergeschikte horeca in de meeste gevallen niet mag. De APV is daar namelijk de beste plaats voor en dat zorgt ervoor dat we voor de maximale oppervlakte ook niet meer rekening hoeven te houden met de alcoholwet. We hebben nu wel een regel over alcohol in de beleidsregel opgenomen, om dat voor een ondernemer extra duidelijk te maken.

### *4.1 Voor een standplaats in het buitengebied is op dit moment een BOPA nodig*

In het bestemmingsplan buitengebied worden standplaatsen voor (detail)handel als strijdig gebruik gezien (artikel 40.1). Daarnaast is in de APV opgenomen dat strijd met het omgevingsplan een weigeringsgrond is voor een standplaatsvergunning. Dat betekent dat we een standplaats in het buitengebied nu eigenlijk helemaal niet kunnen toestaan. En als dat al wel zou kunnen, dan zou dat telkens met een buitenplanse omgevingsvergunning moeten. Dat vinden we ingrijpend, te ingrijpend. We willen daarom die bepaling uit het omgevingsplan aanpassen, zodat we daarna elke aanvraag individueel kunnen beoordelen. Die aanpassing moet voor het hele buitengebied worden doorgevoerd. Het is mogelijk dit mee te nemen bij de procedure van deelomgevingsplan Hollum. Dit nemen we dan ook mee in ons voorstel aan u hierover.

### *4.2 Het beleid gaat niet meer over venten*

De oude beleidsregels over standplaatsen gaan ook over venten. Dat is niet zo gek, omdat beide vallen onder ambulante handel (d.w.z. handel zonder permanente vaste plaats). De manier waarop we standplaatsen en venten reguleren is echter verschillend. Voor een standplaats is namelijk een vergunning nodig op basis van de APV. De regels daarover zijn daarom beleidsregels. Voor venten is geen vergunning nodig en dus zijn de regels daarover nadere regels. Daarom is het beter beide regelingen uit elkaar te halen (zie ook de algemene toelichting op de beleidsregel). De regels over venten willen we inhoudelijk niet veranderen. Daarom dat we ze niet eerst in ontwerp vaststellen. We informeren u over deze regels als we ze straks tegelijk met de beleidsregel standplaatsen definitief vaststellen.

## Afstemming

Bij de herziening van de beleidsregel over standplaatsen is ook gesproken over de pilot met verkooppunten op het stand bij de strandpaviljoens. Over deze pilot hebben we u per [brief](#) geïnformeerd op 4 juli 2023. Omdat deze verkooppunten gekoppeld zijn aan de strandpaviljoens, zien we dat als seizoensgebonden uitbreiding van het paviljoen en dus niet als standplaats. Het vervolg daarvan regelen we daarom ook in een apart proces, via een wijziging van de strandnota.

Zie argument 1.5 voor afstemming met maatschappelijke partijen.

## Vervolg

Het horeca- en detailhandelsbeleid wordt samen met de beleidsregel ondergeschikte horeca en de beleidsregel standplaatsen ter inzage gelegd. Via Gemeente Info, sociale media en [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl) worden betrokkenen hierover geïnformeerd. Na afloop van de inzageperiode bieden we het beleid voor definitieve vaststelling aan u aan. De betrokkenheid van de raad bij de definitieve vaststelling van beide beleidsregels hangt af van de (eventuele) wijzigingen in de beleidsregels. Bij geen of ondergeschikte wijzigingen, informeren we u over die definitieve vaststelling. Als er ingrijpende wijzigingen plaatsvinden, bieden we het opnieuw voor wensen en bedenkingen bij u aan.

Voor vergunningen moeten leges betaald worden. De hoogte van die leges worden niet in het beleid, maar in de legesverordening geregeld. We zullen u dan ook op termijn voorstellen de leges voor standplaatsen aan te passen op basis van de nieuwe beleidsregel. We nemen dan ook het voorstel mee dat er voor ideële standplaatsen geen leges betaald hoeft te worden. Daarnaast is het onze bedoeling om voor te stellen ook precario te heffen op standplaatsen. En dus komen we ook met een voorstel om de verordening precariobelasting te wijzigen.

Bij de eerstvolgende aanpassing van de APV doen we het voorstel een bepaling op te nemen over alkoholschenken bij ondergeschikte horeca (zie kanttekening 3.4).

## Bijlagen

1. Ontwerp Horeca- en detailhandelsbeleid Ameland
2. Overzicht van huidige horecabestemmingen
3. Adviesrapport horeca- en detailhandelsbeleid BRDG
4. Samenvatting bijeenkomsten horeca & detailhandel
5. Reactie bijeenkomsten horeca & detailhandel
6. Relatie van het horeca- en detailhandelsbeleid met ander beleid
7. Ontwerp Beleidsregel ondergeschikte horeca Ameland 2026
8. Ontwerp Beleidsregel standplaatsen Ameland