

HORECA- EN DETAILHANDELSBELEID

Concept Ontwerp – oktober 2025

Gemeente
Ameland

Inhoud

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en doel	2
1.2	Uitgangspunten	2
1.3	Afbakening.....	2
1.4	Leeswijzer.....	3
2	Algemeen	4
2.1	Huidige structuur als basis & inspelen op veranderingen	4
2.2	Funciemix in de dorpen	5
2.3	Ontwikkelmogelijkheden.....	5
2.4	Specifiek bestemmen	8
2.5	Omzetting van bestemming.....	8
2.6	Feitelijk gebruik.....	8
3	Gebiedsspecifiek	10
3.1	Buiten de dorpen	10
3.2	Nes	10
3.3	Hollum.....	11
3.4	Buren	12
3.5	Ballum.....	13
4	Samenvattende Beleidsregel	14
	Bronnen	15
	Bijlage 1 – Centrumgebieden	16
	Nes.....	16
	Hollum	17
	Buren.....	18
	Ballum	19

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Dit beleid is de opvolger van het Horecabeleidsplan uit 2006 (met een evaluatie in 2012) en de Detailhandelsstructuurvisie uit 2009. Naar aanleiding van een evaluatie en advies van het bureau BRDG Advies is gekozen om horeca en detailhandel samenhangend in 1 beleidsstuk te behandelen. Dit sluit aan bij de trend van branchevervaging en blurring (bron 1), waarbij de grens tussen beide sectoren onduidelijker wordt.

Het doel van het beleid is een kader te schetsen voor de ontwikkeling van de detailhandel en horeca op Ameland. Dit kader is met name ruimtelijk; dat wil zeggen dat het beleid vooral bedoeld is om aan te geven of en waar het mogelijk is zich ruimtelijk te ontwikkelen. Dat wil zeggen: waar de gemeente positief staat tegenover een aanvraag voor nieuwe horeca of detailhandel. Het beleid is zodoende een bouwsteen voor de omgevingsvisie en kan vervolgens vertaald worden in het omgevingsplan. Het genoemde rapport van BRDG is de basis voor dit beleid en biedt veel (ook cijfermatige) achtergrondinformatie.

Naast het ruimtelijk ontwikkelingskader worden in dit beleid enkele randvoorwaarden aangestipt. De richting daarvan sluit aan bij huidige beleidskeuzes, maar de daadwerkelijke keuze en uitwerking vindt later plaats bij bijvoorbeeld de omgevingsvisie en/of centrumvisies.

1.2 Uitgangspunten

1. Toerismebeleid leidend.

Dat betekent dat er aandacht is voor kwaliteit en vernieuwing, kleinschalige toevoegingen ter versterking van bestaande waarden en de juiste horeca op de juiste plek en het juiste moment (bron 2). Daarnaast zijn ook de centrale thema's uit het toerismebeleid leidend; zie uitgangspunt 3.

2. Ruimte geven waar mogelijk.

Dit sluit aan bij de Europese Dienstenrichtlijn, die erop neer komt dat horeca en detailhandel zich in principe vrij moeten kunnen vestigen en de markt haar werk moet kunnen doen. Dat betekent ook dat beperkingen niet opgelegd (mogen) worden om economische redenen.

3. Brede welvaart en leefbaarheid: gastvrije en leefbare centra en dorpen.

Leefbaarheid is een centraal thema in eiland beleid: we streven naar een eiland waar het goed wonen en leven is. De economische visie spreekt over blijvend profijt en leefbaarheid (bron 3). Het toerismebeleid kent in feite ook beide lijnen en stelt dat het toerisme bijdraagt aan de leefbaarheid door te zorgen voor inkomen en voorzieningen en dus voor brede welvaart (bron 2). Tegelijk zet het de leefbaarheid onder druk door overlast en een ervaren drukte. De balans tussen beide is belangrijk, ook in dit horeca- en detailhandelsbeleid. We doen er alles aan om ervoor te zorgen dat (de ontwikkelingen in) horeca en detailhandel bijdragen aan een gastvrij en aantrekkelijk Ameland voor bezoekers, waardoor het hier voor bewoners goed wonen en leven is. En dat zonder dat die gastvrijheid de leefbaarheid aantast. Zo streven we kortom naar gastvrije centra en dorpen die bijdragen aan de leefbaarheid en daar niet ten koste van gaan.

1.3 Afbakening

Voor de invulling van de uitgangspunten zijn naast dit beleid ook de beleidsregel ondergeschikte horeca en de beleidsregel standplaatsen van belang. Aan beide beleidsregels is gelijktijdig met dit beleid gewerkt en zij liggen in het verlengde van dit beleid. Waar dit beleid vooral de kaders schetst voor waardevolle horeca en detailhandel als bestemmingen/functionaliteiten in het omgevingsplan, schetsen beide beleidsregels de kaders voor kleinschaligere ontwikkelingen.

In het geval van horeca zijn de verschillende soorten horeca een belangrijk aandachtspunt. Onder horeca vallen niet alleen restaurants en cafés, maar ook gelegenheden zoals hotels en pensions. Bij die laatste is van oudsher naast de mogelijkheid tot een eet- en/of drinkgelegenheid ook de mogelijkheid tot overnachten (logies). Voor die logiesaccommodaties is de beleidslijn vastgelegd in het toerismebeleid (bron 2) en bijbehorende beleidsregels verblijfsrecreatie (bron 4). Dat beleid is daarvoor leidend en dit horeca- en detailhandelsbeleid gaat, tenzij expliciet aangegeven, dan ook niet over die horecabestemmingen met logies.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de algemene beleidslijn uiteengezet. Ook wordt in dat hoofdstuk uitgelegd wanneer in een gebied ruimte is voor nieuwe horeca. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens per gebied (de 4 dorpen en het buitengebied) uitgelegd wat de ontwikkelmogelijkheden zijn voor nieuwe horeca en detailhandel en welke randvoorwaarden daarbij in toekomstig beleid aandacht verdienen. Hoofdstuk 4 somt samenvattend de beleidsregels op voor het beoordelen van aanvragen voor nieuwe horeca of detailhandel.

2 Algemeen

2.1 Huidige structuur als basis & inspelen op veranderingen

De huidige structuur, de op dit moment aanwezige ondernemingen en de locaties waarop ze gevestigd zijn, voldoet in grote lijnen. Een zoveel mogelijk aaneengesloten serie van horeca en detailhandel in de centra van de dorpen is belangrijk. Op die manier is het voor een consument duidelijk waar (nog meer) winkels en horeca zijn. Dat draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de centra en een grotere verblijftijd van de consument. We blijven dan ook streven naar concentratie van horeca en detailhandel. Dat betekent dat bij ruimte voor ontwikkelingen (hoofdstuk 3), die alleen mogelijk is in de centra van de dorpen. De aanduidingen van het centrum per dorp, is te vinden in bijlage 1.

In het toerismebeleid en de beleidsregels verblijfsrecreatie is een stop op nieuwe bestemmingen voor verblijfsaccommodaties opgenomen. Daardoor is een grote toename van het aantal consumenten niet te verwachten. Grote uitbreiding van het horeca- en detailhandelsaanbod is in die zin dan ook niet nodig. Wel dient ingespeeld te worden op veranderingen in de markt en in behoefte van de consument.

2.1.1 Kleinschalige ontwikkelingen

2.1.1.1 *Kleinschalige horeca*

Op dit moment betekent dat bijvoorbeeld inspelen op ruimte voor ondergeschikte horeca en aandacht voor Amelandse producten. Omdat dat laatste geen ruimtelijk aspect is, is dat niet iets waar we als gemeente actief op kunnen sturen. Wel zijn dergelijke initiatieven vaak kleinschalig, waardoor de twee aandachtspunten goed samengaan.

We staan daarom in algemene zin positief tegenover de toevoeging van ondergeschikte horeca. Al eerder heeft de gemeente met de beleidsregel ondergeschikte horeca hierop ingespeeld (bron 5). Deze beleidsregel is tegelijk met dit horeca- en detailhandelsbeleid herzien en in lijn gebracht met de uitgangspunten uit het toerismebeleid. We houden ook in de toekomst in de gaten of die regel blijft voldoen of dat aanpassingen nodig zijn om tegemoet te komen aan de dynamiek van de markt of inzichten uit ons eigen ruimtelijk beleid.

In die beleidsregel ondergeschikte horeca is het verkoopvloeroppervlak van een functie het uitgangspunt. Dat gaat om binnenruimte. Dat past bij hoe ruimtelijk gezien vaak tegen functies/activiteiten aangekeken wordt: de bebouwing vervult daarin de grootste rol. Er zijn echter vormen van (ondergeschikte) horeca denkbaar die zich vooral buiten afspelen, zoals theetuinen of (concepten die vergelijkbaar zijn met het landelijke netwerk van) rustpunten. In zulke gevallen is niet altijd sprake van een voor de hand liggende hoofdfunctie als detailhandel. En dus is er ook niet altijd sprake van een verkoopvloeroppervlak.

Dat kunnen echter wel waardevolle vormen van kleinschalige horeca zijn. We denken als gemeente daarom ook mee bij een idee/aanvraag voor een dergelijke vorm van horeca. Het gaat dan om een seizoensgebonden vorm van horeca die zich vooral in de buitenruimte afspeelt en in omvang en uitstraling gelijk is aan ondergeschikte horeca, maar niet helemaal voldoet aan de beleidsregel ondergeschikte horeca.

'Meedenken' hierboven betekent dat de gemeente positief staat tegen dergelijke initiatieven, maar telkens een individuele afweging maakt over de passendheid. Dit in tegenstelling tot horeca die wel voldoet aan de beleidsregel ondergeschikte horeca en op basis daarvan in aanmerking komt voor een vergunning. Als de afweging over de passendheid leidt tot een vergunning, gaat het om een vergunning ondergeschikte horeca. Dat betekent ook dat we qua voorwaarden zo dicht mogelijk aansluiten bij de beleidsregel ondergeschikte horeca.

2.1.1.2 *'Oude' ondergeschikte horeca*

De term ondergeschikte horeca kwam al in bestemmingsplannen voor voordat de eerste versie van de beleidsregel ondergeschikte horeca ontstond. In zulke gevallen is de beleidsregel dan ook niet van

toepassing, maar de omschrijving uit het bestemmingsplan. In de praktijk zien we in die gevallen vormen van horeca die anders/groter zijn dan de onderschikte horeca volgens de beleidsregel. Te denken valt aan de bakkerijen met lunchroom, de golfbaan en sommige vakantieparken (nl. Koudenburg en Roosdunen).

Het kan verwarrend zijn dat ondanks de verschillen beide vormen van horeca toch ondergeschiedt genoemd worden. Bij de omzetting van de bestemmingsplannen naar omgevingsplannen willen we die onduidelijkheid opheffen. Voor de oudere vormen van ondergeschiedte horeca sluiten we dan aan bij het feitelijke gebruik. Wel bekijken we, zeker in de gevallen van detailhandel, daarbij per geval de mogelijkheid en noodzaak om de koppeling van die horeca aan de andere functie in stand te houden.

De afweging over de functie wordt dus bij de vorming van het omgevingsplan gemaakt. In principe beschouwen we in dit beleid deze zaken dan ook niet als volwaardige horeca. We maken een uitzondering voor de vakantieparken Koudenburg en Roosdunen. In gebruik is daar al lang sprake van volwaardige horeca. Daar is beleidsmatig geen bezwaar tegen. Het past namelijk in de lijn van alle andere vakantieparken op Ameland, waar sprake is van volwaardige horeca, ook in het omgevingsplan. Om die reden rekenen we daarom beide parken mee als volwaardige horeca en zullen we dat ook als zodanig bestemmen bij de herziening van het relevante gedeelte van het omgevingsplan.

2.1.1.3 Kleinschalige detailhandel

De termen kleinschalig en ondergeschiedt gebruiken we wat minder vaak als het gaat om detailhandel. Toch komt die term in omgevingsplannen wel terug, bijvoorbeeld bij een detailhandelsfunctie bij vakantieparken. Daarnaast kennen we in het omgevingsplan ook de term productiegebonden detailhandel. Dat is handel in producten die ter plaatse worden gemaakt/geproduceerd en waarvan de handel ondergeschiedt is aan de productie ervan. Eigenlijk een specifieke vorm van ondergeschiedte detailhandel dus. Deze is momenteel toegestaan bij enkele bestemmingen in het buitengebied en bij de molens in de dorpen. Daarnaast is er bij andere bestemmingen een afwijkingsmogelijkheid, die gekoppeld is aan bedrijfsmatige activiteiten. De mogelijkheden voor deze ondergeschiedte vorm van detailhandel houden we in stand. Daarnaast staan we in de dorpscentra uiteraard ook positief tegenover nieuwe ontwikkelingen van deze of andere vormen van kleinschalige detailhandel, zolang er op basis van dit horeca- en detailhandelsbeleid ook ruimte is voor 'volwaardige' detailhandel.

Ook bestaat er kleinschalige en tijdelijke (detail)handel in de vorm van standplaatsen en venten. Daarvoor zijn de regels uit de APV het uitgangspunt. Deze regels zijn/worden uitgewerkt in de beleidsregel standplaatsen enerzijds en nadere regels venten anderzijds. Zeker in het geval van standplaatsen zijn die regels ook tegelijkertijd en in lijn met dit beleid opnieuw uitgewerkt.

2.2 Functiemix in de dorpen

De centra van de dorpen kenmerken zich door een mix van functies. Naast horeca en detailhandel is er ook sprake van wonen, verblijfsrecreatie en diensten. Zoals de Woonvisie ook aangeeft, vervult deze mix een belangrijke rol (bron 6). Diverse consumentenfuncties (horeca, detailhandel & diensten) maken het namelijk aantrekkelijk voor de consument om in de centra te komen. En de functie wonen (en in mindere mate verblijfsrecreatie) draagt op zijn beurt bij aan de leefbaarheid en (het gevoel van) veiligheid. We streven er daarom naar om deze mix te behouden. Evenwicht is daarbij essentieel, omdat bijvoorbeeld teveel woningen de aantrekkelijkheid voor de consument aantast, terwijl te weinig woningen de veiligheid (of het gevoel van veiligheid) aantast. Waar de precieze balans per dorp ligt wordt in hoofdstuk 3 uitgewerkt.

2.3 Ontwikkelmogelijkheden

Bij de (niet vastgestelde) evaluatie van het vorige horecabeleidsplan in 2012 is een eilandbrede stop op nieuwe horecagelegenheden opgenomen. In de detailhandelsstructuurvisie was wel enige ruimte voor ontwikkelingen van de detailhandel. Sinds die tijd zijn er verschillende nieuwe ontwikkelingen. Zo zien we op basis van de vervoerscijfers van de rederij een groeiend aantal bezoekers (bron 7). Meer recent zien we een afname van het aantal geopende eet- of drinkgelegenheden.

In het oude beleid was de stop op horeca afhankelijk van het aantal percelen met een horecabestemming (kortweg: (horeca)bestemming). En dus niet van het gebruik van die bestemmingen als eet- of drinkgelegenheid. Dat zorgde ervoor dat ondanks het stoppen van meerdere bedrijven de afgelopen tijd, er nog steeds geen ruimte was voor nieuwe ontwikkelingen.

Die ruimte is soms echter wel mogelijk of nodig. Mogelijk omdat het stoppen van horecazaken ook betekent dat een nieuwe horecazaak niet (altijd) negatief is voor de functiemix en de leefbaarheid. Nodig omdat horeca voor bezoekers van Ameland zowel een behoefte als een noodzaak is. Vanuit gastvrijheid is het daarom belangrijk om genoeg horeca te hebben. Die gastvrijheid draagt vervolgens ook bij aan tevredenheid van bezoekers, die belangrijk is voor een toeristisch eiland als Ameland.

Daarom kiezen we ervoor om bij het bepalen van de ontwikkelmogelijkheden voor horeca, ook rekening te houden met het aantal actieve gelegenheden. Hieronder, in paragraaf 2.3.1, wordt uitgebreider ingegaan op hoe we dat doen. De behandeling van de ontwikkelruimte per gebied volgt in hoofdstuk 3.

2.3.1 Actieve en inactieve horecabestemmingen

Het doel van het sturen op het aantal horecagelegenheden is naast een goede functiemix ook het waarborgen van de leefbaarheid. Het aantal daadwerkelijk *uitgebate eet- en drinkgelegenheden* kan van belangrijke invloed zijn op die leefbaarheid, zowel in positieve als in negatieve zin. Het instrument waarmee de gemeente kan sturen is echter (het aantal) *bestemmingen* (d.w.z. het aantal percelen met een horecabestemming). Dat aantal bestemmingen komt niet noodzakelijk overeen met het aantal uitgebate gelegenheden.

Er zijn namelijk bestemmingen die momenteel niet of anders gebruikt worden. Bijvoorbeeld omdat het een braakliggend terrein is, of omdat er gewoond wordt. Daarnaast zijn er ook nog logiesaccommodaties met een horecabestemming, zoals de meeste hotels. Naast overnachting kunnen zij ook een restaurant of café aanbieden. Niet alle gelegenheden maken van dat laatste gebruik.

We hebben kortom:

- Actieve bestemmingen: horecabestemmingen waar een eet- of drinkgelegenheid uitgebaat wordt.
- Volledig inactieve bestemmingen: horecabestemmingen die niet als zodanig uitgebaat worden.
- Deels inactieve bestemmingen: horecabestemmingen die wel gebruikmaken van hun logiesfunctie, maar niet van de mogelijkheid tot een eet- of drinkgelegenheid.

Voor het gemak noemen we de volledig inactieve en deels inactieve horecabestemmingen vanaf hier samen de inactieve bestemmingen, tenzij expliciet anders aangegeven. De inactieve en actieve bestemmingen samen vormen het totaal aantal bestemmingen met de mogelijkheid op een eet- of drinkgelegenheid.

Het feit dat het aantal uitgebate eet- en drinkgelegenheden niet overeenkomt met het aantal bestemmingen, bemoeilijkt de sturing op het aantal eet- en of drinkgelegenheden. Om dit te vergemakkelijken, streven we ernaar om inactieve bestemmingen op termijn te herbestemmen in lijn met gebruik of een andere passende bestemming te geven.

Ook kiezen we ervoor om bij een horecastop niet met 1 absoluut getal te werken van óf actieve bestemmingen óf het totaal aantal bestemmingen (=mogelijkheden). In plaats daarvan gebruiken we zowel het aantal actieve bestemmingen als het totale aantal bestemmingen. Dit doen we door te werken met een bandbreedte met 2 getallen; een onder- en bovengrens.

Er is ontwikkelruimte als aan (minimaal) 1 van de volgende voorwaarden is voldaan:

- het aantal actieve bestemmingen is minder dan de ondergrens;
- het totaal aantal bestemmingen is minder dan de bovengrens.

Tabel 1 geeft nog eens de verschillende mogelijkheden weer.

NB: we werken dus met het aantal actieve *bestemmingen*. Het aantal actieve *gelegenheden* is in praktijk soms wat hoger dan het aantal actieve bestemmingen. 1 bestemming heeft namelijk wel eens meerdere gelegenheden. Bv. op vakantieparken, of wanneer er een restaurant en een snackbar zijn. Door te kiezen voor actieve bestemmingen in plaats van gelegenheden, wordt voorkomen dat het splitsen van een gelegenheid leidt tot het tellen van extra activiteit, terwijl er eigenlijk geen horecaoppervlak is bijgekomen.

Tabel 1. Gebruik van bandbreedte bij bepalen horecaontwikkelingsmogelijkheden. 'Totaal' is het aantal actieve + het aantal inactieve bestemmingen. < staat voor kleiner dan, ≥ staat voor gelijk aan of groter dan. 'In band' betekent groter dan of gelijk aan de ondergrens en kleiner dan de bovengrens.

	< ondergrens	in band	≥ bovengrens	Ontwikkelruimte?
Actief Totaal	X X			Ja
Actief Totaal	X	X		Ja
Actief Totaal	X		X	Ja
Actief Totaal		X X		Ja
Actief Totaal		X	X	Nee
Actief Totaal			X X	Nee

Het aantal horecagelegenheden beoordelen we per gebied (hoofdstuk 3). Bij een aanvraag wordt de definitieve beoordeling gedaan van het aantal eet- en drinkgelegenheden. In de tussentijd proberen we op de gemeentelijke website wel zo goed mogelijk de actuele stand en de ontwikkelmogelijkheden per gebied bij te houden. Voor die actuele stand zoeken we de samenwerking met verenigingen op het eiland.

Bij het bepalen van de bandbreedtes zijn er twee keuzes: de hoogte en de breedte. De breedte is het verschil tussen boven- en ondergrens en de hoogte zijn de precieze getallen zelf. Het uitgangspunt voor de hoogte is grotendeels gebaseerd op het aantal horecagelegenheden die er nu zijn. In aanvulling wordt gekeken of en welke ruimte voor ontwikkelingen er zijn, zonder dat bovengenoemde dingen als leefbaarheid en de functiemix onder druk komen te staan.

De breedte van de bandbreedte (het verschil tussen boven- en ondergrens) is de andere keuze. Het ligt voor de hand om te kiezen voor een klein verschil als er (relatief) weinig bestemmingen zijn. Maar ook als er wel meer bestemmingen zijn, maar er weinig inactieve bestemmingen zijn. De bandbreedte is namelijk bedoeld om juist in te spelen op het verschil tussen het aantal actieve en het totaal aantal bestemmingen. Het verschil tussen onder- en bovengrens neemt dus toe als er meer bestemmingen zijn en/of als er relatief veel inactieve bestemmingen zijn.

2.3.1.1 Voorbeeld

Het rekening houden met actieve en inactieve bestemmingen en een bandbreedte is een belangrijke keuze voor de toekomstbestendigheid van de centra en het toerisme op Ameland. Zoals duidelijk is uit de vorige paragraaf, is het echter wel complex(er). Om die paragraaf te verduidelijken, volgen hieronder 2 voorbeelden.

Voorbeeld 1

In het (hypothetische) dorp Sier is de gewenste bandbreedte 16-19. Dan is er sowieso ontwikkelruimte als

- a) het aantal actieve bestemmingen in Sier 15 of lager is of
- b) het aantal actieve bestemmingen, 16, 17 of 18 is en het totaal aantal bestemmingen ook 16, 17, of 18.

Stel, op een gegeven moment zijn er 15 actieve en 3 inactieve bestemmingen. In totaal dus 18. Het aantal actieve bestemmingen is dus 1 lager dan de ondergrens en het totaal aantal bestemmingen is 1 lager dan de bovengrens. Er is op dat moment daarom nog ruimte voor 1 extra bestemming.

Voorbeeld 2

In een ander (hypothetisch) dorp, Swartwoude, is de bandbreedte 12-14. Op een gegeven moment zijn daar 14 actieve bestemmingen en 1 inactieve bestemming. In totaal 15. Omdat dat hoger is dan de bovengrens is er geen ontwikkelruimte. Die is er pas weer in één van de volgende gevallen:

- a) 3 bestemmingen worden inactief (of 2 inactief en 1 verdwijnt helemaal) – dan is namelijk het aantal inactieve bestemmingen onder de ondergrens;
- b) 2 bestemmingen helemaal verdwijnen – dan is namelijk het totaal aantal bestemmingen lager dan de bovengrens.

2.4 Specifiek bestemmen

Op Ameland hebben we op dit moment in het omgevingsplan de horeca- en detailhandelbestemmingen specifiek bestemd. Dat betekent dat een perceel een bestemming als detailhandel óf horeca heeft, niet beide. Dit in tegenstelling tot sommige andere gemeenten, waar gemengde of centrumbestemmingen zijn, waarin beide mogelijk zijn. Onze werkwijze van specifiek bestemmen zetten we voort, ook in de herziening/vorming van het omgevingsplan. Dat draagt er aan bij dat we kunnen blijven sturen op het aantal horecagelegenheden. Daarnaast helpt het ook om de detailhandel te behouden. Dat is belangrijk voor de aantrekkelijkheid van de dorpen voor zowel bewoners als bezoekers. Behoud daarvan is niet vanzelfsprekend, omdat er landelijk en provinciaal al langer een afname van detailhandel te zien is (bron 8). Op Ameland is die de afgelopen jaren niet gedaald en dat hopen we ook voor de toekomst voor elkaar te krijgen.

2.5 Omzetting van bestemming

De specifieke manier van bestemmen, geldt niet alleen voor horeca en detailhandel. Ook andere bestemmingen zijn specifiek. Dat betekent dat wanneer op basis van de ontwikkelruimte in dit beleid er op een perceel nieuwe horeca en/of detailhandel ontstaat, een andere functie op het perceel zal verkleinen of vervallen. Het kan zijn dat hier woonruimte door verloren gaat. De verwachting is dat dit de komende jaren om (zeer) beperkte aantallen gaat. In de woningbouwopgave van 100 extra woningen in 2030, houden we hier rekening mee.

Overigens is het belangrijk om te beseffen dat omzetting naar horeca en detailhandel nooit een automatisme is. Dit beleid geeft aan op welke locaties en wanneer de gemeente positief staat tegenover een omzetting van een andere functie naar horeca en detailhandel. Die omzetting is daarmee niet meteen toegestaan. Voor een omzetting is altijd een vergunning nodig, die dus eerst aangevraagd moet worden. Bij de beoordeling van een plan/aanvraag spelen naast dit beleid ook de regels uit het omgevingsplan mee. Dat betekent bijvoorbeeld dat ook rekening gehouden wordt met de waarde van een monument of het beschermd dorpsgezicht en eventuele hinder die ontstaat door een omzetting van bestemming.

2.6 Feitelijk gebruik

Niet alle percelen met een horeca- of detailhandelfunctie worden ook zo gebruikt. Soms is er bijvoorbeeld sprake van bewoning. Dit hoeft niet altijd illegaal te zijn, omdat er soms sprake kan zijn van overgangsrecht of een bedrijfswoning bij een onderneming die in het verleden door de bewoners gestopt is. In het omgevingsplan is het altijd het doel om de functies te laten aansluiten bij het feitelijk

Concept ONTWERP

gebruik. Bij het opstellen of herzien van het omgevingsplan bekijken we dan ook per geval de wenselijkheid van het verwijderen van een horeca- of detailhandelfunctie. Als hierdoor een horecafunctie verdwijnt van een adres, verdwijnt die natuurlijk ook van de lijst met horeca. Dat zal op basis van de methode uit paragraaf 2.3 in sommige gevallen betekenen dat er weer (meer) ruimte komt voor nieuwe horeca.

3 Gebiedsspecifiek

Hieronder wordt per gebied gesproken over de ontwikkelmogelijkheden voor horeca en detailhandel. Dat doen we voor de vier dorpen apart en daarnaast voor het gebied daarbuiten in algemene zin. Let op dat voor de telling van het aantal bestemmingen (zowel actief als inactief) de gelegenheden die rondom een dorp liggen, ook meetellen.

Als grens tussen dorp en het gebied daarbuiten worden de grenzen van de bebouwde kom en het omgevingsplan gehanteerd. Mochten deze niet overeenkomen, dan is het omgevingsplan leidend. Merk op dat het gebied buiten de dorpen dus groter is dan wat bekend is als het bestemmingsplan buitengebied.

3.1 Buiten de dorpen

3.1.1 Ontwikkelmogelijkheden

Er is er geen ruimte voor toevoeging van volwaardige horeca en detailhandel buiten de dorpen. Op deze manier behouden we het open karakter van de gebieden buiten de dorpen en 'beschermen' we de concentratie van horeca en detailhandel in de dorpen, om zo levendige centra te behouden. Dit sluit, zeker wat betreft detailhandel, ook aan bij de regels uit de provinciale omgevingsverordening (bron 9).

Wel behoren enkele toevoegingen van ondergeschikte/kleinschalige horeca tot de mogelijkheden, wanneer het bestaande en te behouden functies versterkt en/of dienstverlening aan de gasten verhoogt. In beperkte zin geldt dat ook voor kleinschalige detailhandel via standplaatsen. In alle gevallen is het uitgangspunt dat de rust van het buitengebied beschermd blijft. De beleidsregels ondergeschikte horeca enerzijds en standplaatsen anderzijds zijn hier leidend. Op dit moment zijn in het bestemmingsplan buitengebied standplaatsen in algemene zin verboden. Dit passen we aan, zodat we elke aanvraag voor een standplaats in het buitengebied kunnen beoordelen volgens de beleidsregel.

Voor kleinschalige horeca blijft, naast de mogelijkheden uit de beleidsregel ondergeschikte horeca, ook de in het bestemmingsplan buitengebied geboden mogelijkheid tot een theeschenkerij bij agrarische bestemmingen in het buitengebied gerespecteerd. Datzelfde geldt voor de productiegebonden detailhandel van eigen en streek-eigen producten bij dezelfde bestemmingen. Ook deze mogelijkheden sluiten aan bij de provinciale omgevingsverordening.

Bovenstaande betekent dus onder andere dat wanneer een horecagelegenheid buiten een dorp stopt en dat ervoor zorgt dat binnen een gebied een extra horecagelegenheid mogelijk is, dit alleen *in* en niet *buiten* het dorp kan.

3.2 Nes

3.2.1 Ontwikkelmogelijkheden

In Nes is, zeker in vergelijking met de andere dorpen, relatief veel horeca en detailhandel aanwezig. Het evenwicht tussen de functies (zie paragraaf 2.2) is hier dan ook het meest delicaat en dat kan gevolgen hebben voor de leefbaarheid. We zijn in Nes daarom voorzichtig met nieuwe ontwikkelingen.

3.2.1.1 Horeca

In en rond Nes zijn op dit moment 26 actieve horecabestemmingen en 11 inactieve. Van de actieve bestemmingen bevinden zich er 5 buiten het dorp en van de inactieve ook 5. Voor Nes handhaven we de huidige stop. Nieuwe horecabestemmingen zijn in Nes op dit moment dus niet mogelijk. Deze lijn houden we vast om de leefbaarheid in het dorp te beschermen en een goede functiemix te bewaren. Tegelijk loopt het aantal actieve horecagelegenheden in Nes de laatste jaren ook enigszins terug. We kiezen daarom voor een bandbreedte die wel nog ruimte biedt als die trend zich doorzet. Daarnaast is de bandbreedte redelijk breed, omdat er in Nes relatief veel horecabestemmingen zijn, waar er ook relatief veel van inactief zijn. De bandbreedte is 25-30.

3.2.1.2 Nachthoreca

Vermaak voor jeugd, waaronder (seizoens)personeel, is belangrijk om hen aan het eiland te binden (en potentiële overlast te voorkomen). Ondanks dat er een landelijke trend is van minder uitgaan (bron 10), blijven specifieke nachthoreca zoals dancings en discotheken hiervoor wel belangrijk. Passend bij een andere huidige trend juichen we daarbij de ontwikkeling naar een breder uitgaanscentrum toe, zodat vermaak niet beperkt blijft tot de nacht.

Op het moment van schrijven van dit beleid zijn er 2 nachthorecagelegenheden, beide in Nes. Dat aantal voldoet en dus is er geen ruimte voor nieuwe nachthoreca. De gemeente is van mening dat 1 goed uitgaanscentrum ook zou kunnen voldoen. Dat betekent dat zij pas meedenkt over en zich inspant voor nieuwe nachthoreca, als in de toekomst er geen enkele gelegenheid dreigt over te blijven. We zijn ons daarbij bewust van de moeilijkheid van het creëren van een nieuwe plek, vanwege potentiële overlast. De gemeente heeft daarom in dat geval voorkeur voor behoud van de bestaande gelegenheid/locatie. Tegelijk is de invloed van een gemeente hierbij beperkt. Een locatie waar nachthoreca is toegestaan, mag namelijk ook gebruikt worden voor reguliere horeca.

3.2.1.3 Detailhandel

Toevoegingen van detailhandel zijn mogelijk in het centrumgebied. Vanwege de huidige functiemix is een omzetting van wonen naar detailhandel alleen mogelijk als de woonfunctie ook deels blijft bestaan. Detailhandel buiten het centrum (zie bijlage 1) is niet mogelijk.

3.2.2 Randvoorwaarden

De autoluwheid van het centrum functioneert goed en komt de veiligheid en gezelligheid ten goede. De routing naar parkeerplaatsen hebben we relatief recent verbeterd. We blijven in de gaten houden of dit voldoet. De fietsparkeerplaatsen rondom en met name ten zuiden van het centrum worden nog niet altijd gevonden. De routing hiervoor is recent ook al aangepakt. Daarnaast bekijken we de mogelijkheden om met medewerking van andere partijen bezoekers hier nog op andere manieren op te attenderen, bijvoorbeeld door aangeven op (fiets)kaarten.

3.3 Hollum

Het aantal gasten in Hollum is de afgelopen jaren toegenomen, onder andere door de herontwikkeling van de vakantieparken ten noorden van het dorp en het feit dat door elektrificatie van het fietsenpark, de westkant van het eiland snel(ler) en eenvoudig(er) te bereiken is. Daarnaast is ook het profiel van de gast veranderd.

3.3.1 Noord en zuid

Het (zwaartepunt van het) centrum van Hollum bevindt zich vooral op en rond het Zwaneplein, alhoewel er zuidelijker rondom de kruising Westerlaan, Burenlaan, Herenweg nog een kleine kern is. Dit zuidelijke gedeelte functioneert goed op zichzelf. Voor een aantrekkelijk en leefbaar centrum en dorp is het vooral belangrijk dat de kwaliteit van het noordelijke gedeelte behouden blijft of toeneemt. In geval van investering, nieuwe ontwikkelingen en/of concentratie doen we dat dan ook vooral in het noordelijke gedeelte (zie bijlage 1). We streven er dus niet primair naar om noord en zuid met elkaar te verbinden. Tegelijk houden we wel de open zichtlijn in stand, die bij de reconstructie van het dorp begin 21^e eeuw is gecreëerd. Die zorgt ervoor dat bezoekers van het ene gedeelte wel de kans hebben om te zien dat er elders nog meer te beleven valt. In die lijn staan we ook open voor en denken we mee bij initiatieven om bezoekers van het noordelijke gedeelte te attenderen op het zuidelijke gedeelte (en vice versa).

3.3.2 Ontwikkelmogelijkheden

3.3.2.1 Horeca

Het aantal actieve horecabestemmingen in en rond Hollum is op dit moment 17, het aantal inactieve bestemmingen is 5. Van de actieve bestemmingen bevinden er zich 7 buiten het dorp, van de inactieve geen. Het aantal horecagasten is als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen

toegenomen. Omdat in Hollum de leefbaarheid niet onder druk staat en leegstand door bovenstaande ontwikkelingen op dit moment niet waarschijnlijk is, staan we daarom positief tegen enkele toevoegingen van horeca. Dat doen we in eerste instantie in beperkte mate, om zodoende het evenwicht tussen de verschillende functies niet in gevaar te brengen. De bandbreedte voor Hollum is 19-22. Als op termijn de ontwikkelmogelijkheden uitgeput zijn en de functiemix en leefbaarheid niet onder druk staan, kan een eventuele heroverweging bij de evaluatie van dit beleid plaatsvinden.

3.3.2.2 Detailhandel

We staan positief tegenover nieuwe initiatieven voor detailhandel, omdat zij de huidige functies kunnen aanvullen en het totaalaanbod versterken, wat ten goede komt aan leefbaarheid en verblijfsduur.

3.3.3 Randvoorwaarden

Het aantal bezoekers met de fiets neemt toe. Op piekmomenten overschrijdt het aantal fietsen het aantal stallingen. Geparkeerde fietsen kunnen dan een rommelig beeld geven, wat zeker middenin het centrum ongewenst is. Op basis van ervaringen in Nes, zijn we ons er echter van bewust dat fietsers wel heel graag met de fiets tot in het centrum willen en blijven komen. Verplaatsing van de fietsparkeerplaatsen naar de randen van het centrum is waarschijnlijk daarom niet direct kansrijk. Wel houden we in de gaten hoe groot de problematiek is en of aanvulling van het aantal stallingen wenselijk is. Zo ja, dan zoeken we daarin ook de samenwerking met ondernemers.

Bij de uitvoering van de vervoersvisie en in de omgevingsvisie kijken we naar de mogelijkheden voor een (al dan niet hoogseizoengebonden) autoluw centrum, om zo de functie van het Zwaneplein te versterken en voetgangers daar veilig te laten verblijven.

Het grote parkeerterrein voor auto's bevindt zich ten westen aan de Jan Jacobsweg. Dat is ook de meest wenselijke parkeerplek voor bezoekers van het noordelijke deel van (het centrum van) Hollum. Ook omdat de capaciteit op piekmomenten voor de parkeerplaatsen aan de Oosterlaan en Westerlaan soms overschreden wordt. Momenteel zijn er al plannen voor de uitbreiding van de gelegenheid aan de Westerlaan. Bij het parkeerbeleid werken we verder uit hoe dit zich in de toekomst moet ontwikkelen en welke routing wenselijk is.

3.4 Buren

3.4.1 Randvoorwaarden

In Buren is de situatie anders dan in de andere dorpen. De Hoofdweg is zowel de belangrijkste centrumstraat van het dorp als een belangrijke doorgaande weg, onder andere naar de recreatieterrainen van Buren en (deels) Nes. Hierdoor passeert er relatief veel verkeer. Daarnaast is detailhandel en horeca verspreid en bevindt met name de horeca zich voor een groot deel buiten het dorp. Daardoor is er niet echt sprake van een verblijfsgebied in het dorpscentrum. Door de beperkte tijd die bezoekers daardoor in het centrum verblijven, heeft dat uiteraard ook consequenties voor ondernemers. We sluiten daarom aan bij de behoefte die in het dorp leeft, namelijk aan de ontwikkeling van een verblijfsgebied.

Die opwaardering gaat verder dan dit horeca- en detailhandelsbeleid. Zo is er via de DorpsOntwikkelingsMaatschappij (DOM) Buren al uitgebreid onderzoek gedaan naar en gesproken over de mogelijkheden. Als gemeente ondersteunen we dat. Dat doen we ook door de juiste randvoorwaarden te creëren, waarover we graag in gesprek blijven met het dorp.

3.4.2 Ontwikkelmogelijkheden

Horeca en detailhandel spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het dorpscentrum. Een (toenemende) concentratie van beide in het dorp is dan ook belangrijk. Uiteraard ligt hiervoor het initiatief bij ondernemers, maar als gemeente staan we dus positief tegenover ontwikkelingen die die concentratie ten goede komt. Op dit moment is het gebied rondom de Hoofdweg de meest aangewezen locatie en dus is dat aangewezen als centrumgebied (bijlage 1). De locatie van de

concentratie is echter ook afhankelijk van de toekomstvisie van het dorp. We hebben daarom nu al gekozen voor een relatief breed gebied rond de Hoofdweg. We houden daarnaast voor Buren de vinger aan de pols en kijken of de locatie voor het centrum ook op termijn voldoet.

3.4.2.1 Horeca

In en rond Buren zijn op dit moment 9 actieve en 3 inactieve horecabestemmingen. Van de actieve bestemmingen bevinden zich er 8 buiten het dorp, van de inactieve 1. We bieden ruimte voor nieuwe horeca, vanwege bovengenoemde behoefte aan de ontwikkeling van een dorpscentrum. Omdat in het dorp er een afnemende trend van horeca is en omdat er voor de ontwikkeling van het centrum wel meerdere gelegenheden gewenst zijn, kiezen we een relatief hoge ondergrens. Ook kiezen we een wat groter verschil tussen onder- en bovengrens, door het relatief hoge aantal inactieve bestemmingen. We stellen de bandbreedte voor Buren op 12-15. Vanwege de specifieke behoefte aan ontwikkeling van het dorpscentrum, vindt een heroverweging plaats als door toename in het aantal gelegenheden, er geen ruimte meer is voor nieuwe eet- en/of drinkgelegenheden.

3.4.2.2 Detailhandel

Uiteraard is er ook ruimte voor ontwikkeling van detailhandel in het centrum, zeker als het bovengenoemde concentratie ten goede komt.

3.5 Ballum

3.5.1 Ontwikkelmogelijkheden

3.5.1.1 Horeca

Net als in Hollum, is in Ballum het bezoek de afgelopen jaren toegenomen. Ook hier staat de functiemix niet onder druk. We staan daarom open voor nieuwe horecagelegenheden in het centrum (bijlage 1). Door de kleine omvang van het dorp kiezen we op het vlak van horeca voor ontwikkeling die beperkt is qua aantal. Op dit moment zijn er in en rond Ballum 6 actieve en 1 inactieve horecabestemmingen. Van de 6 actieve horecabestemmingen bevinden zich er 3 buiten het dorp. De bandbreedte voor Ballum is 7-8.

3.5.1.2 Detailhandel

Ook voor detailhandel is in Ballum ruimte in het centrum.

3.5.2 Randvoorwaarden

Ook in Ballum is het fietsparkeren een uitdaging. De opstelling daarvan in de groene delen van het dorp / de straten, tast ook de omgevingskwaliteit aan. Die kwaliteit is juist in een karakteristiek dorp als Ballum belangrijk. Hier hebben we dan ook aandacht voor bij de ontwikkeling van een visie op het centrum van Ballum. En ook hier kijken we dan op dat moment nadrukkelijk naar samenwerking met de ondernemers in het dorp, als gastheer van de bezoekers.

4 Samenvattende Beleidsregel

Artikel 1. Algemeen

1. Ontwikkelmogelijkheden van horeca worden per dorp beoordeeld aan de hand van
 - a. het totaal aantal horecabestemmingen;
 - b. het aantal bestemmingen dat actief is als drink- of eetgelegenheid;
 - c. een bandbreedte met een boven en ondergrens.
2. Voor de telling van het aantal (actieve) bestemmingen, worden naast de bestemmingen in een dorp ook die in de gebieden rond dat dorp meegenomen.
3. Er is ruimte voor nieuwe horeca als aan (minimaal) 1 van onderstaande situaties is voldaan:
 - a. het aantal actieve bestemmingen is minder dan de ondergrens;
 - b. het totaal aantal bestemmingen is minder dan de bovengrens.
4. Als er ontwikkelruimte is voor nieuwe horeca, geldt dat voor gelegenheden waar alleen een eet- of drinkgelegenheid mogelijk is (zoals een restaurant of café). Voor horeca waar ook logies is toegestaan (zoals een hotel), is de beleidsregel verblijfsrecreatie leidend.
5. Nieuwe horeca en detailhandel is alleen toegestaan in de dorpscentra, die afgebakend zijn in bijlage 1.

Artikel 2. Nes

1. De bandbreedte voor horeca in Nes is 25-30.
2. Er is in het centrumgebied van Nes (bijlage 1) ruimte voor nieuwe detailhandel. Bij de omzetting van wonen naar detailhandel moet de woonfunctie altijd ook blijven bestaan.

Artikel 3. Hollum

1. De bandbreedte voor horeca in Hollum is 20-22.
2. Er is ruimte voor nieuwe detailhandel in het centrumgebied (bijlage 1).

Artikel 4. Buren

1. De bandbreedte voor horeca in Buren is 12-15.
2. Er is ruimte voor nieuwe detailhandel in het centrumgebied (bijlage 1).

Artikel 5. Ballum

1. De bandbreedte voor horeca in Ballum is 7-8.
2. Er is ruimte voor nieuwe detailhandel in het centrumgebied (bijlage 1).

Artikel 6. Buiten de dorpen

Buiten de dorpen is geen ruimte voor nieuwe zelfstandige horeca- en/of detailhandel.

Artikel 7. Kleinschalige ontwikkelingen

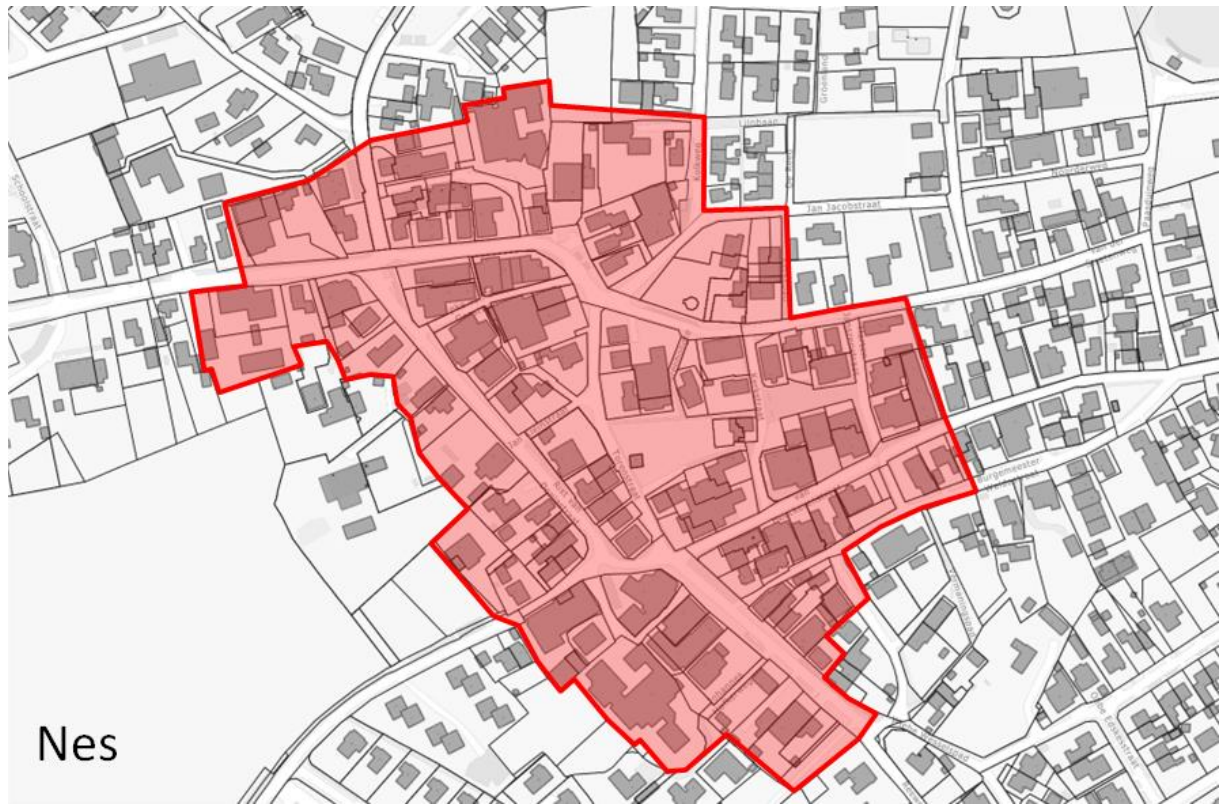
1. Voor kleinschalige detailhandel in de vorm van standplaatsen is de beleidsregel standplaatsen leidend.
2. Voor kleinschalige horeca is de beleidsregel ondergeschikte horeca leidend.
3. In de dorpen waar op basis van dit horeca- en detailhandelsbeleid nog ruimte is voor volwaardige horeca, denkt de gemeente in aanvulling op de beleidsregel ondergeschikte horeca ook mee bij een idee/aanvraag (net) buiten de centra voor een kleinschalige seizoensgebonden vorm van horeca die zich vooral in de buitenruimte afspeelt en in omvang en uitstraling gelijk is aan ondergeschikte horeca, maar niet helemaal voldoet aan de beleidsregel ondergeschikte horeca.

Bronnen

1. BRDG Advies, Ameland, Integraal detailhandels- en horecabeleid. 2 mei 2022.
2. Toerismebeleid Ameland, Van meer naar beter. April 2023. www.ameland.nl/toerisme
3. Ameland Onderneemt, voor blijvend profijt en leefbaarheid. 10 januari 2019. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR659046>
4. Gemeente Ameland Beleidsregels Verblijfsrecreatie. April 2023. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR695836/1>
5. Beleidsregel "Ondergeschikte horeca 2021". <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR660367>
6. Woonvisie 2024-2028. Maart 2024. <https://ameland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/dda16879-0913-49a2-ae7-4cddc51d707d>
7. Wagenborg Passagiers Diensten, Vervoerkundig Jaaroverzicht. <https://wpd.nl/over-wagenborg>
8. Koopstromen Fryslân 2024. <https://koopstromen.nl/fryslan/resultaten/>
9. Omgevingsverordening Fryslân 2022. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR703647/12>
10. Trimbos-instituut, Het Grote Uitgaansonderzoek 2023. <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2024/02/AF2122-Rapport-Het-Grote-Uitgaansonderzoek-2023.pdf>
11. Vervoersvisie Ameland, Vervoer in harmonie met eilandwaarden en seizoenen. Oktober 2023. <https://ameland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/eb39b41f-ada1-4958-aa33-71df2a11d658>

Bijlage 1 – Centrumgebieden

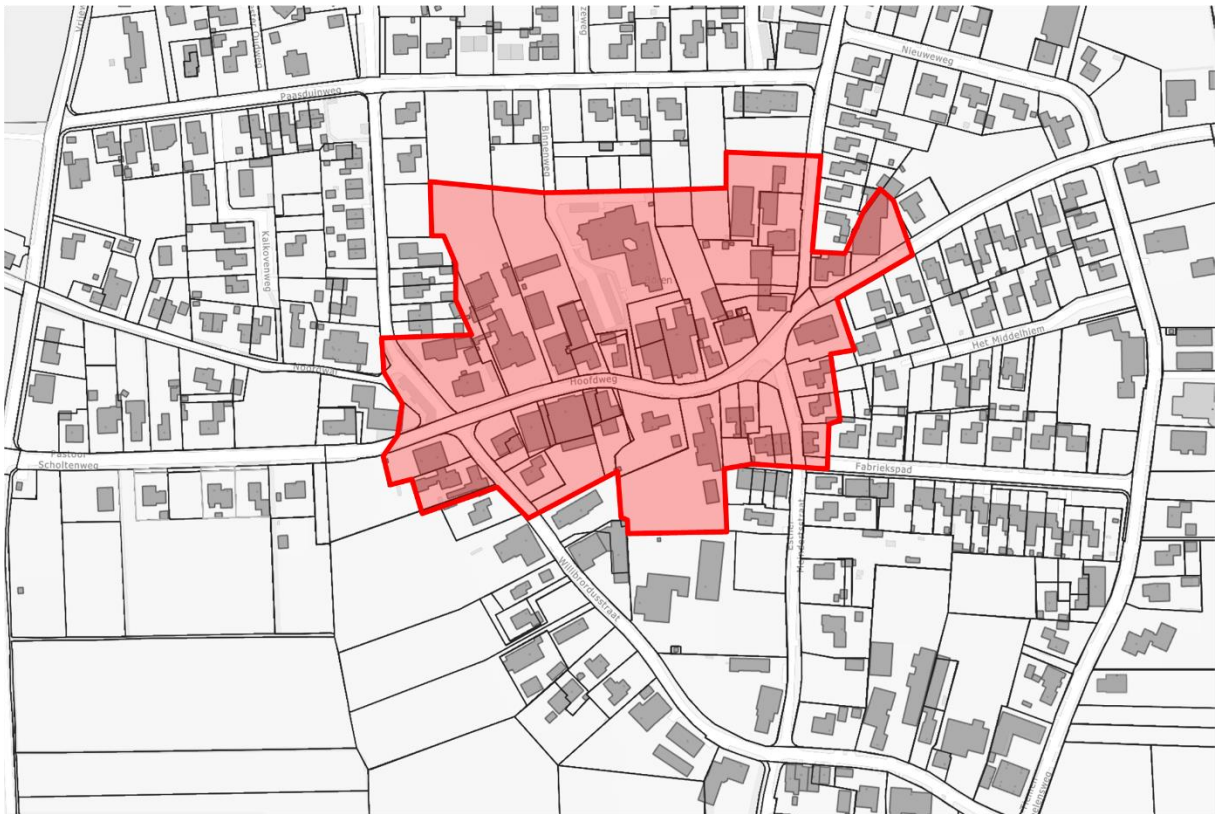
Nes



Concept ONTWERP

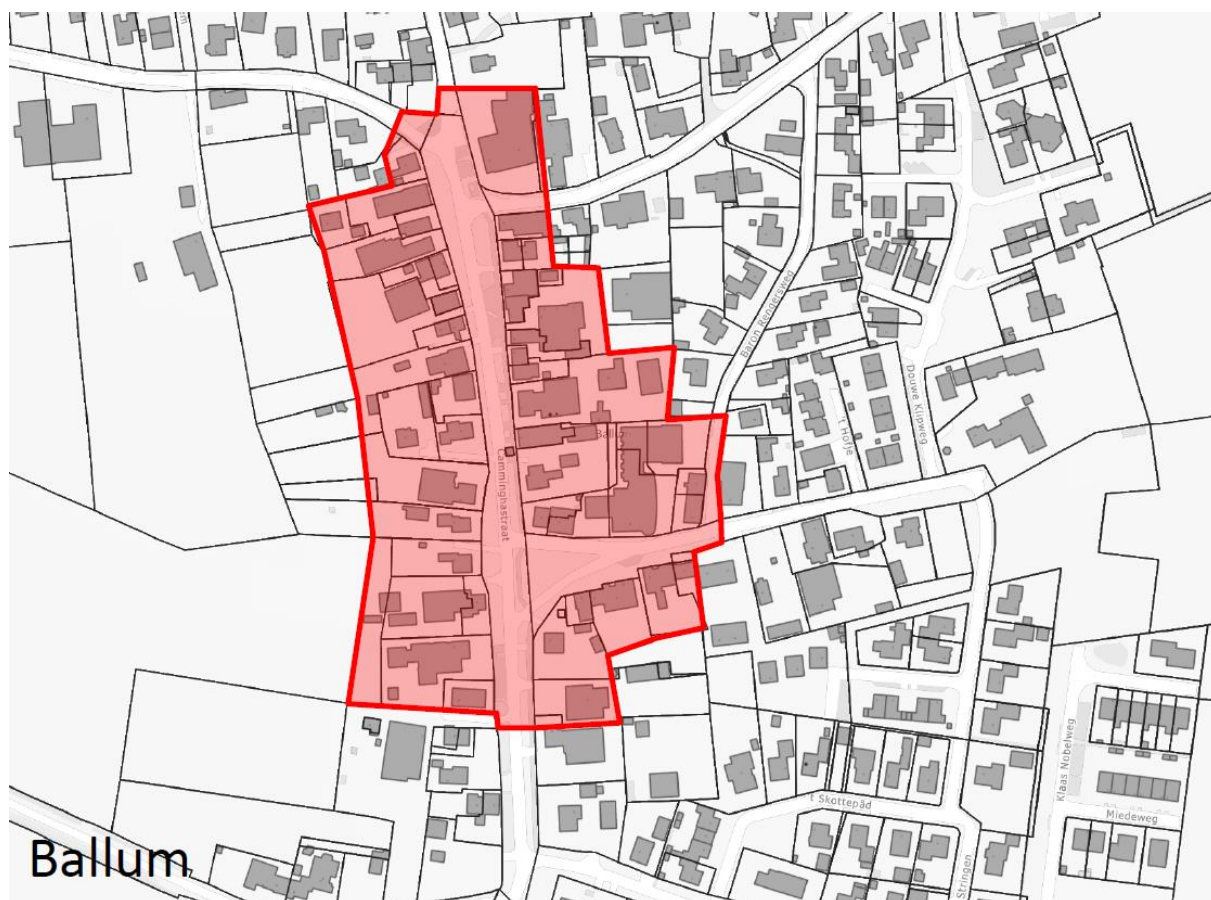
Hollum

Buren



Concept ONTWERP

Ballum



Concept ONTWERP