

## Raadsvoorstel



Onderwerp           Beleid regulering supermarkten binnenstad

Steller/telnr.       14050   Bijlagen 6

Registratienummer           327529-2024

Classificatie                Openbaar    Geheim    Vertrouwelijk (bij gebruik van  
persoonsgegevens)

Portefeuillehouder           Bloemhoff/Van Nijenhuis

Langetermijn agenda (LTA)   LTA ja:    Maand 12   Jaar   24  
Raad                   LTA nee:    N.v.t.

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. het beleid voor de vestiging van reguliere supermarkten in de binnenstad zoals is opgenomen in de beleidsnotitie Regulering supermarkten binnenstad Groningen vast te stellen;
- II. de eerste fase van dit beleid (het schrappen van de mogelijkheid om bij recht een reguliere supermarkt te realiseren of een pand in gebruik te nemen als reguliere supermarkt) mee te nemen in de eerste serie wijzigingen van het Omgevingsplan Groningen.

---

### Samenvatting

Supermarkten zijn een integraal en onlosmakelijk onderdeel van het aanbod aan winkels in de binnenstad. Zij voorzien in de levensmiddelen voor de bewoners van de binnenstad. Een deel van deze supermarkten zijn qua schaal en grootte de binnenstad echter ontgroeit. Op dit moment is het realiseren van supermarkten in het Omgevingsplan onderdeel bestemmingsplan Binnenstad bij recht toegestaan. Door BRO is een rapport opgesteld met daarin het advies om de mogelijkheid reguliere supermarkten in panden met bepaalde bestemmingen bij recht te realiseren c.q. in gebruik te nemen, te schrappen (fase 1). Het rapport geeft voorts aan dat Groningen in vergelijking met een aantal andere vergelijkbare binnensteden vrij veel reguliere supermarkten heeft en adviseert dit aantal terug te dringen (fase 2). Dit deel van het beleid zal alleen doorgang vinden indien de resultaten van de risico-analyse op nadeelcompensatie zich hier niet tegen verzetten. Het voorstel is om de beleidsnotitie Regulering supermarkten binnenstad Groningen vast te stellen. Omdat het voorbereidingsbesluit supermarkten binnenstad vervalt op 1 juli 2025 is het noodzakelijk een besluit te nemen omtrent het wijzigen van het Omgevingsplan voor 1 juli 2025.

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

--

### Aanleiding en doel

---

In de vastgestelde visie Ruimte voor Retail is het retailbeleid opgenomen. Supermarkten zijn een integraal en onlosmakelijk onderdeel van het aanbod aan winkels in de binnenstad. Zij voorzien in de levensmiddelen voor de bewoners van de binnenstad. Een deel van deze supermarkten, namelijk de grotere supermarkten (hierna aangeduid als reguliere supermarkten), zijn qua aantal, schaal en grootte de binnenstad ontgroeit. Reguliere supermarkten zijn supermarkten met een bruto-vloeroppervlakte van 500 m<sup>2</sup> en meer. Gelet hierop heeft de raad in de visie Ruimte voor Retail aangegeven dat nieuwe reguliere supermarkten in de binnenstad niet meer gewenst zijn. De achtergrond hiervan is dat reguliere supermarkten niet alleen veel verkeer en mobiliteit aantrekken maar ook afbreuk doen aan de belevingswaarde van de historische binnenstad. Daarnaast nemen reguliere supermarkten veel winkelruimte in waardoor nauwelijks ruimte overblijft voor andere winkelformules die beter passen in het profiel van recreatief winkelen.

In het eerder vastgestelde voorbereidingsbesluit voor de supermarkten binnenstad is aangekondigd dat gewerkt werd aan het opstellen van een afwegingskader (nieuw beleid) teneinde te kunnen beoordelen of het vestigen van een supermarkt in de binnenstad aanvaardbaar is. Door adviesbureau BRO is het document Groningen, regulering supermarkten binnenstad aangeleverd met daarin een voorstel voor het nieuwe beleid voor de supermarkten in de binnenstad.

### Kader

---

Het kader wordt gevormd door het Omgevingsplan Groningen onderdeel bestemmingsplan Binnenstad, de vastgestelde visie Ruimte voor Retail en het geldende voorbereidingsbesluit voor de supermarkten binnenstad.

#### *Omgevingsplan Groningen, onderdeel bestemmingsplan Binnenstad*

Voor de binnenstad geldt het Omgevingsplan Groningen, onderdeel bestemmingsplan Binnenstad. In dit plan kunnen supermarkten zich in panden/op percelen met de bestemmingen Centrum 1 en Centrum 2 bij recht vestigen. Voor panden/percelen met de bestemming Gemengd 1 en Gemengd 2 geldt dat supermarkten zich bij recht mogen vestigen in panden/percelen met de aanduiding detailhandel.

#### *Visie Ruimte voor Retail*

In de door de raad vastgestelde visie Ruimte voor Retail is opgenomen dat er in de binnenstad geen plek is voor nieuwe grootschalige supermarkten. In het uitvoeringsprogramma Ruimte voor Retail is het volgende opgenomen: “We willen dat er in de binnenstad geen grote supermarkten worden toegevoegd en gaan onderzoeken welk instrumentarium hiervoor nodig is”.

#### *Vorbereidingsbesluit.*

Deze beleidsdoelstelling in het uitvoeringsprogramma Ruimte voor Retail heeft ertoe geleid dat door de raad voorbereidingsbesluiten (2022 en 2023) zijn vastgesteld voor supermarkten in de binnenstad. In het voorbereidingsbesluit is reeds een voorschot genomen op het vast te stellen beleid.

#### *Geheime bijlagen*

Op de beide bijlagen (nrs. 6 en 7) met de risico-analyses nadeelcompensatie van SAOZ is op grond van artikel 87 Gemeentewet juncto artikel 5.1 lid 2 sub b van de Wet open overheid geheimhouding opgelegd. De beide geheime bijlagen worden onder geheimhouding op grond van artikel 88 Gemeentewet aan de raad verstrekt. In de stukken zit financiële informatie die niet openbaar dient te worden gemaakt.

### Argumenten en afwegingen

---

#### *Waarom is een beleid voor supermarkten in de binnenstad noodzakelijk?*

In het voorbereidingsbesluit is de volgende tekst opgenomen over de vestigingsmogelijkheden van reguliere supermarkten:

“De riant vestigingsmogelijkheden hebben echter een keerzijde. De huidige planologische regels bieden weinig mogelijkheden om een beleid te voeren dat enerzijds rekening houdt met de belangen van de supermarkten en de consumenten en anderzijds het algemeen belang. Het algemeen belang wordt hierbij gevormd door het belang van de samenleving dat is gericht op het streven naar een goed functionerende binnenstad waar de diverse sectoren (supermarkten, overige vormen van detailhandel, horeca etc.) elkaar in evenwicht houden. Voorkomen

moet worden dat bepaalde sectoren teveel groeien ten koste van andere sectoren waardoor dit evenwicht wordt verstoord. Een verstoring van dit evenwicht leidt tot diverse negatieve effecten.

In het geval van de supermarkten betekent dit dat door de toename van het aanbod in het qua oppervlakte beperkte gebied van de binnenstad allerlei negatieve neveneffecten ontstaan die de leefbaarheid in de binnenstad aantasten.’

Deze aantasting van de leefbaarheid manifesteert zich met name in de vorm van overlast in de openbare ruimte door het fietsparkeren voor de deur en mede door het gebrek aan magazijnruimte ontstaan vele logistieke bewegingen door de binnenstad en de bevoorrading van supermarkten op plaatsen waar dit nauwelijks mogelijk is. Het vorenstaande leidt tot diverse problemen (o.a. aantasting verkeersveiligheid, geluidhinder, beperking doorgang openbaar gebied) die om een aanpak vragen. Dit heeft geleid tot het bijgevoegde beleidsdocument Regulering supermarkten binnenstad Groningen.

## **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

### *Doel van dit beleid*

Het grotere doel van dit beleid is het herwinnen, toegankelijker en aantrekkelijker maken van de openbare ruimte (verblijfsgebieden) in de binnenstad. En daarmee samenhangend: het bevorderen van een aangenaam en gastvrij verblijfsklimaat en de versterking van de positie van de binnenstad als de belangrijkste winkelstad in Noord-Nederland. De druk van reguliere supermarkten op de leefbaarheid in de binnenstad is niet in overeenstemming met deze doelstelling.

### *Twee fasen benadering*

Het beleidsdoel is tweeledig nl.:

- a) het schrappen van de mogelijkheid om supermarkten bij recht te vestigen in de binnenstad. Dit beleid betekent dat in de eerste bundel wijzigingen van het Omgevingsplan de mogelijkheid om supermarkten bij recht te mogen vestigen in enkele bestemmingen in de binnenstad zal worden geschrapt;
- b) we streven ernaar om in overleg met de betrokken partijen het aantal bestaande reguliere supermarkten in de binnenstad terug te dringen b.v. door bij vertrek van een supermarkt in het pand niet opnieuw een reguliere supermarkt te laten vestigen. In een volgende bundel wijzigingen van het Omgevingsplan zal het terugdringen van het aantal bestaande supermarkten in de binnenstad worden verwerkt. Dit onder het voorbehoud dat de resultaten van de analyse met betrekking tot het risico op nadeelcompensatie dit mogelijk maken.

Dit voorstel richt zich op het vaststellen van het beleid. De implementatie via het verwerken van dit beleid in het Omgevingsplan zal in 2 fasen geschieden. In verband met het vervallen van het voorbereidingsbesluit per 1 juli 2025 is het noodzakelijk dat het eerste deel van dit beleid (zie achter a) uiterlijk voor 1 juli 2025 in het Omgevingsplan wordt opgenomen. Gelet op het nog ontbreken van de risico-analyse nadeelcompensatie zal besluitvorming omtrent het implementeren van de tweede fase in een later stadium plaatsvinden. Wij zullen uw raad nader informeren omtrent de voortgang hiervan.

### *Begrenzing gebied*

Het gebied waarvoor dit beleid gaat gelden wordt begrensd door de Diepenring en het Verbindingskanaal. Het Westerhavengebied valt daar buiten en wordt niet meegenomen omdat:

1. uit de uitgevoerde risico-analyse blijkt dat het risico op nadeelcompensatie/planschade voor enkele panden ter plekke substantieel is;
2. vestiging van een reguliere supermarkt ter plekke wellicht aanvaardbaar is; er is ruimte voor het laden en lossen, parkeergarage is aanwezig, een supermarkt past daar in het straatprofiel;
3. deze locatie kan naar voren worden gebracht als mogelijke alternatieve vestigingsplaats om de herschikking van de supermarkten in de binnenstad op gang te brengen.

## **Financiële consequenties**

---

### *Nadeelcompensatie*

Een belangrijk aandachtspunt voor het inzetten van dit traject zijn de financiële risico's (met name nadeelcompensatie/planschade) die de gemeente loopt. Om dit inzichtelijk te maken is advies gevraagd aan het bureau SAOZ. In dit advies zijn de financiële risico's (nadeelcompensatie) in beeld gebracht. Op ons verzoek is nog een aanvullend advies gevraagd. De resultaten hiervan zijn inmiddels ontvangen. Hoewel er risico's op nadeelcompensatie bestaan vloeien uit deze resultaten geen belemmeringen voort die zodanig zijn dat moet worden afgezien van het implementeren van het voorgenomen beleid (eerste fase).

## **Overige consequenties**

---

### *Participatie*

Op basis van de Omgevingswet is het voornemen om het beleid te verwerken in het Omgevingsplan gepubliceerd met de mogelijkheid voor een ieder om nadere informatie in te winnen/vragen te stellen. Er zijn in het kader van de participatie alleen reacties ontvangen van AH en Jumbo. Voor meer informatie omtrent de onderdelen van de participatie verwijzen wij naar het participatieverslag.

## **Vervolg**

---

### *Risico-analyse*

De risico-analyse nadeelcompensatie richt zich alleen op de invoering van de eerste fase van het beleid. Voor het implementeren van de tweede fase zal een nieuwe analyse van de financiële risico's moeten worden gemaakt. Dat is nu nog niet aan de orde. Implementatie van de tweede fase (terugdringen aantal bestaande supermarkten via aanpassing Omgevingsplan) zal alleen plaatsvinden als uit de planschaderisico-analyse/nadeelcompensatie-analyse blijkt dat dit financieel verantwoord is.

### *Begrenzing beleid*

Er is geen sprake van een totaalverbod op het vestigen van supermarkten in de binnenstad. Het verbod betreft alleen de reguliere supermarkten (500 m2 winkelvloeroppervlakte en meer). Kleinere supermarkten (minder dan 500 m2 winkelvloeroppervlakte) blijven welkom en mogen zich ook in de toekomst bij recht vestigen in de binnenstad.

### *Dienstenrichtlijn*

Het advies van BRO gaat ook in op de Dienstenrichtlijn. Op basis van deze Dienstenrichtlijn moeten 'diensten', waar ook winkels onder vallen, zich vrij kunnen vestigen zonder beperkingen in de Europese Unie. In het advies wordt geconcludeerd dat de criteria van de Dienstenrichtlijn geen belemmering vormen voor het implementeren van dit beleid.

Uit de Dienstenrichtlijn vloeit voort dat de overheid beperkingen mag opleggen mits gemotiveerd kan worden voldaan aan de volgende eisen:

- a. discriminatieverbod;
- b. noodzakelijkheid;
- c. evenredigheid.

Aan deze eisen wordt voldaan. De maatregel gaat niet verder dan nodig is. Het Omgevingsplan is het enige harde juridische instrument dat de gemeente Groningen kan inzetten om te sturen op het maximum aantal reguliere supermarkten en de maximale omvang. Dientengevolge vormt de Dienstenrichtlijn geen belemmering voor dit beleid.

## **Lange Termijn Agenda**

---

December 2024.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,  
Mirjam van 't Veld

secretaris,  
Christien Bronda

*Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*