

Onderwerp Horeca- en retailontwikkelingen binnenstad
ter informatie
Steller Jeroen Berends, Christian Kuperus

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 61 80 Bijlage(n) --

Ons kenmerk 169006-2023

Datum 24 mei 2023 Uw brief van

Uw kenmerk



Geachte mevrouw, heer,

Op 21 december 2021 heeft u de visie “Ruimte voor Retail – Detailhandels- en horecavisie gemeente Groningen” tezamen met het uitvoeringsprogramma vastgesteld. Winkelgebieden veranderen in verblijfsgebieden. Daarom hebben wij voor het eerst ons beleid voor horeca en detailhandel samengevoegd. Retail is de overkoepelende term voor deze branches.

In deze brief informeren wij u over de stand van zaken van het ‘Horekader’; een opgave van het uitvoeringsprogramma. Dat doen wij in bredere context: horeca- en detailhandel-ontwikkelingen binnenstad, inclusief trends & ontwikkelingen en de richting van maatregelen om het beleid aan te scherpen.

Integrale aanpak retailontwikkelingen

Eén van de beleidsopgaven van het uitvoeringsprogramma is het opleveren van een afwegingskader groei horeca, onder de naam Horekader. Een kader om – kort gezegd – de verwachte groei in de horeca te faciliteren met aandacht, kwaliteit en onderscheidend vermogen, rekening houdend met de kwaliteit en uitstraling van de openbare ruimte en de toegankelijkheid ervan. Bij het uitwerken van deze opgave bleek veel verwevenheid met andere beleidsmatige opgaven uit het uitvoeringsprogramma die inmiddels zijn opgestart. Ook de aangenomen moties “Dag met de daghoreca” en “Meer ruimte voor de kleine retailondernemer” zijn aanleidingen voor meer integrale aanpak.

De gezamenlijke aanpak om tot zo’n Horekader te komen, dient een overstijgend doel: blijvend werken aan een zo aantrekkelijk en divers mogelijk horeca- en detailhandel-aanbod in de binnenstad voor zoveel mogelijke doelgroepen met een grote

verscheidenheid aan bezoeken. De binnenstad moet immers van iedereen zijn. Centrale thema's zijn het lokaal ondernemerschap en de uitstraling van de openbare ruimte.

Trends & ontwikkelingen

Nieuwe dynamiek in de binnenstad

Net als veel andere populaire steden heeft de binnenstad van Groningen te maken met nieuwe vormen van dynamiek. De binnenstad ondergaat een metamorfose door het veranderde gebruik en de beleving van winkelgebieden. Veel winkelstraten krijgen een meer gevarieerd en gemengd aanzicht als gevolg van een krimpend winkelbestand en een horecasector die aan belang toeneemt. Maar ook de groei van het aantal supermarkten, sportscholen, maaltijdbezorgers, kappers en andere persoonlijke dienstverleners draagt bij aan de transformatie van het stadshart. Dynamiek zien we ook in het ontstaan van nieuwe concepten, waarin het onderscheid tussen detailhandel en horeca en tussen de fysieke en digitale wereld steeds verder vervagen.

Welke keuzes liggen voor in deze sterk veranderende markt? Hoe voorkomen we een disbalans in het aanbod van winkels en horeca, maar zorgen we voor een gebalanceerd en aantrekkelijk winkelgebied, waar verschillende doelgroepen zich thuis voelen? Hoe blijft de binnenstad ook in de toekomst aantrekkelijk voor bewoners, bezoekers en werknemers? Hoe bieden we lokale ondernemers die zich onderscheiden van de grote (online) winkel- en horecaketens voldoende (en betaalbare) ruimte? Om antwoord te geven op deze vragen, schetsen wij in deze brief de langetermijnontwikkelingen voor wat betreft detailhandel en horeca. En benoemen we daarbij onze afwegingen voor wat betreft de te maken keuzes in de binnenstad aangaande retail.

Retail ontwikkelingen

Door naar het verleden te kijken, zien we dat de retailsector altijd al een zeer dynamische sector is geweest. Elke golf van verandering elimineert niet alles wat er was, maar hervormt het winkellandschap en herdefinieert het gedrag van de consument. Zo leidde de opkomst van de zelfbediening en de supermarkt bijvoorbeeld tot de verdwijning van het merendeel van de kruideniers, bakkers en groenteboeren in de binnenstad. Later verschoof ook in veel andere winkelbranches de focus naar zelfbediening, filialisering en discountformules. De hoofdwinkelstraten werden allengs meer en meer het podium van (inter)nationale winkelketens en een dagje stad stond vooral in het teken van recreatief shoppen.

Nu is digitalisering de belangrijkste driver voor verandering in de winkelstraat. In rap tempo zien we het aandeel niet-dagelijkse winkels, vooral in de mode en schoenenbranche, afnemen. De afname van winkels is een blijvend fenomeen en vooral het gevolg van de opkomst van online shoppen: er is hierdoor immers steeds minder behoefte aan fysieke winkels voor niet-dagelijkse artikelen. Anno 2023 heeft de horeca het grootste (of vergelijkbaar) aandeel. Ook de categorie persoonlijke dienstverlening, zoals beautysalon, kappers en sportclubs zit in de lift. Het verlies van niet-dagelijkse detailhandel is dus vooral opgevuld met horeca en 'overige' winkels of consumentendiensten.

De opkomst van online shoppinggemak maakt dat we steeds kritischer zijn in waar en wanneer we onze (vrije) tijd besteden. In de stad van de toekomst ga je niet meer jachtig van winkel naar winkel. Je komt er voor spanning en ontspanning, voor avontuur en reuring. Je komt er óók om op adem te komen, om rust te vinden en om inspiratie op te doen. Er zijn kansen om de binnenstad verder te profileren middels sfeergebieden met een eigen karakter en profiel. Het koesteren en cultiveren van het eigen 'DNA' is belangrijk om bezoekers te blijven trekken. Consumenten gaan immers niet voor eenheidsworst, maar voor authenticiteit en eigenzinnigheid.

Mensen willen niet alleen naar de stad moeten, ze willen vooral in de stad *zijn*. Dat is een groot verschil. Bewoners, bezoekers en toeristen kiezen daarom graag voor sfeervolle en karaktervolle binnensteden die zich op meerdere fronten onderscheiden. Niet alleen in het winkelaanbod, maar ook met gevarieerde (dag)horeca, goede service en gastvrijheid, fijne terrassen, markten en bijzondere evenementen. Het liefst op loopafstand van elkaar, zodat je voortdurend verrast wordt als je in een ander buurtje belandt. Al dan niet 'in the mix', zijn dit de ingrediënten die voor veel mensen de gewenste beleving creëren. Dat werkt bovendien versterkend op combinatiebezoek, waardoor bezoekers geïnspireerd worden langer te blijven en snel weer terug te komen.

Op veel plekken in de binnenstad is deze transitie al goed zichtbaar. De groei van restaurantjes die zich focussen op ontbijt en lunch laten dat bijvoorbeeld zien. Net als de terugkeer en de populariteit van het aloude koffiehuis voor nieuwerwetse vormen van gebruik. En de herontdekking van kleine struinstraatjes met lokale speciaalzaken versus grote praktische winkelstraten. Dat veel goed gaat, zien we ook in de hoge rapportcijfers van bezoekers aan de binnenstad. In het onlangs gepubliceerde Koopstromenonderzoek van de Provincie Groningen scoorden zowel het winkelaanbod als de horeca significant beter ten opzichte van het vorige KSO uit 2017 en de benchmark steden. De winkels kregen een 8,0 (was 7,6) en de horeca een 8,4 (was 7,6). Fantastische scores, maar geen reden om stil te zitten.

Een betekenisvolle binnenstad is uiteraard meer dan retail. Ook de straten, groen en klimaatadaptatie, de gebouwen en de gevels dragen in hoge mate bij aan de aantrekkelijkheid. Met veel van deze onderwerpen zijn we actief bezig. Zoals in de talloze projecten die verzameld zijn onder de paraplu 'Ruimte voor Jou', waarmee we een flinke impuls geven aan de ruimte. Er is en er wordt volop geïnvesteerd in het herwinnen van de openbare ruimte, in aantrekkelijke straten en in pleinen met fijne openbare ontmoetingsplekken waar je ook zonder een aankoop kunt genieten. Ook werkt het door in gerealiseerde projecten als het Forum, Mercado, het Groot Handelshuis en de nieuwe panden aan de oostwand van de Grote Markt. Al die projecten en programma's laten zien dat de kern van een aantrekkelijke stad schuilt in samenhang en balans.

Opgaven

De Groningse binnenstad heeft zich ondanks de vele opeenvolgende crises waarmee de retailsector is geconfronteerd veerkrachtig getoond en staat er goed voor. Waarderingscijfers zijn hoog, er is weinig leegstand en er is veel reuring met steeds nieuwe winkels en horeconcepten die hun deuren openen. Tegelijkertijd zijn er ook opgaven en kansen. Want naast de verrijking zien we dat de groei en de aard van het retail aanbod niet altijd even positief uitwerkt en waarde teruggeeft aan de directe omgeving.

Daghoreca

De gemeente heeft sinds 2016 meer ruimte gegeven aan daghoreca. Dat heeft op veel plekken tot meer variatie, diversiteit, eigenheid en vernieuwing in de winkelstraten geleid, ook in de vroege avonduren. Daghoreca-ondernemers zijn veelal lokale ondernemers en dragen bij aan nieuwe impulsen, jong ondernemerschap, een verbreding van de doelgroep en een versterking van de sfeer en de veelzijdigheid van Groningen. Zeker in en om de binnenstad past het bij de ambitie een toegankelijke huiskamer te zijn; een plek waar mensen graag verblijven en beleving een grote rol speelt. Daar staat tegenover dat sommige daghoreca zich manifesteert als afhaal- en bezorghoreca en amper verblijfskwaliteit toevoegt. Ook zien we daghoreca die feitelijk functioneert als restaurant, hetgeen door die branche als oneerlijke concurrentie kan worden gezien. Verder heeft de extra ruimte voor daghoreca niet alleen gezorgd voor ‘Gronings ondernemerschap’. Ook bekende ketens hebben ervan geprofiteerd.

Supermarkten in de binnenstad

Het aanbod van supermarkten in de binnenstad is sterk gegroeid met meer en ook steeds grotere supermarkten. Veel van die supermarkten zoeken naar nieuwe manieren om de foodservicebeleving naar de winkelvloer te brengen en bedienen met hun assortiment een markt die aanschurkt tegen het ondernemerschap van de (dag)horeca en lokale foodspecialisten. Supermarkten doen dat vaak tegen een prijs die zeer concurrerend is met horeca-alternatieven. Ook nemen supermarkten op strategische retaillocaties een relatief groot metrage in beslag dat daardoor niet meer kan worden aangewend voor meer onderscheidende formules.

Maaltijdbezorging en flitssupermarkten

Dat geldt bijvoorbeeld voor de flitsbezorgers en detaillisten die hun businessmodel grotendeels hebben gebouwd op maaltijdbezorging en/of afhaal. Ook zij bedienen een markt, maar versterken het verblijfsklimaat in de winkelstraat doorgaans niet. Sterker: ze zijn veeleer een belasting voor hun omgeving met de stalling van bezorgfietsen en -scooters en puin en etalages met weinig kwaliteit. Met de campagne Stoep Vrij Iedereen Blij heeft u op 6 juli 2022 besloten via de APVG maatregelen te treffen het aantal geparkeerde bedrijfsvoertuigen op de stoep te beperken.

Vastgoed

Het aantal winkeliers en horecaondernemers dat nog onderneemt in een eigen pand is klein. De huren zijn over het algemeen erg hoog. We merken dat dit een belemmering is voor een groeiende groep winkeliers en horecaondernemers. Niet in de laatste plaats voor hen die voor eigenheid en diversiteit zorgen. Het risico op verschraling neemt daardoor toe. Alleen winkels en horeca met hoge omloopsnelheid redden het, specialisten verdwijnen. Dat is een grote bedreiging voor het karakter, de eigenheid en daarmee de aantrekkingskracht van de (binnen)stad. Met een gemeentelijk ontwikkelbedrijf kan daarop enige invloed worden uitgeoefend (zie onder ‘maatregelen’).

Opkomst horecaketens

Net als in de detailhandel zien we in de horeca een groei van bekende (inter)nationale (franchise) ketens. Natuurlijk bedienen die een markt en doelgroep: niet iedereen komt immers voor speciaalzaken naar de binnenstad. De binnenstad is van iedereen zijn en dat moet ook zo blijven. Daar staat tegenover dat de ketens zorgen voor een generiek aanbod, waardoor Groningen zich niet onderscheidt en steeds meer gaat lijken op andere steden. Schaalvergroting gaat hard in de Nederlandse horeca en we zien ook in Groningen een groei in gestandaardiseerde restaurantformules. Naar verwachting zullen zowel bestaande als nieuwe franchise formules, ook uit het buitenland, de komende jaren in Groningen hun entree maken. Daarnaast groeien de Nederlandse horecagroepen met verschillende formules in hun portefeuille als kool, roeren cateraars zich nadrukkelijker op de horecamarkt en manifesteren internationale partijen zich online.

Ondermijning

Groningen heeft zoals veel andere grote en middelgrote steden last van ondermijning. Dit heeft niet zelden een relatie met de gegroeide vastgoedverhoudingen in de stad. Ondermijning zorgt niet alleen voor een vershraling en kwaliteitsval in het (horeca)voorzieningenaanbod, ook werkt het in brede zin door op de leefbaarheid en (het gevoel van) veiligheid.

Doelgroepen

In de binnenstad is wat betreft aanbod veel ingesteld op de behoeftes van jongeren en studenten. Hier kan het aanbod diverser worden. Daarmee sluiten we aan op de wens om de binnenstad ook op het vlak van wonen en verblijven aantrekkelijker te maken voor (een mix van) andere doelgroepen, waaronder (jonge) gezinnen, starters en ouderen. Bovendien doen we daarmee recht aan de grote diversiteit binnen de doelgroep jongeren en studenten.

Maatregelen; voorgestelde (beleids)wijzigingen

De binnenstad van Groningen wordt hoog gewaardeerd. Om het aantrekkelijke verblijfsklimaat van de binnenstad in zijn algemeenheid te beschermen en te verbeteren, werken wij aan een pakket (juridisch-planologische) maatregelen om dat te bereiken. Wij vinden het belangrijk dat de raad daar invloed op kan uitoefenen, bijvoorbeeld door hierover in debat te gaan. De voorgestelde maatregelen op tal van thema's zijn dan ook *richtinggevend*. Wij hebben in constructieve bijeenkomsten de hieronder genoemde richtinggevende maatregelen besproken met de verenigingen Koninklijke Horeca Nederland (KHN) en Groningen City Club (GCC).

Nieuwe horeca categorieën

Wij werken aan een aangepaste indeling voor onze horecacategorieën. Daarmee geven invulling aan de aangenomen motie 'Dag met de daghoreca'. Om de ongewenste effecten van daghoreca te minimaliseren willen we de huidige begrippen daghoreca en horeca-1 uit het bestemmingsplan vervangen door Horeca 1A en Horeca 1B. Daarbij

kijken we niet alleen naar de bedrijfsvoering, maar ook naar de eventuele (negatieve) effecten. De voorlopige indeling is als volgt:

Horeca-1 A *Fastservice licht*

De horeca is qua openingstijden overwegend gericht op de dagfunctie. De bedrijfsvoering ziet op het verstrekken van eten, geen maaltijden, en het schenken van niet-alcoholische dranken. Voorbeelden: lunchrooms, broodjeszaken, koffiezaken, juicebars, ijssalon.

Horeca 1 B *Fastservice zwaar*

De horeca is qua openingstijden gericht op zowel de dag- als avondfunctie. De bedrijfsvoering ziet op het overwegend via counterverkoop verstrekken van eten (fastfood) en (zwak-alcoholische) dranken. Voorbeelden: cafetaria's, snackbars, grill-rooms, shoarmaroom, pizzeria, fastfood restaurants. Ook de horeca die hoofdzakelijk voorziet in het bezorgen en/of afhalen van (warme) maaltijden scharen wij hier voortaan onder. Deze laatste categorie geldt juridisch-planologisch als detailhandel, maar willen we hiermee dus inperken.

De nieuwe categorieën 1A en 1B gelden straks, net als de overige categorieën, als volwaardige horeca. De andere vier horecategoriegén (restaurants, cafés, nachthoreca en hotellerie) wijzigen inhoudelijk niet.

Terrassen

Ons terrassenbeleid willen we herijken: gezien de verwachte groei van het horeca-aanbod en toegenomen belang van verblijf in de openbare ruimte willen we nieuwe kaders formuleren voor terrassen. Principe daarbij is dat een terras voor het eigen pand mogelijk moet zijn, mits er bijvoorbeeld voldoende ruimte is voor voetganger en fiets.

Supermarkten

Om de groei van supermarkten in de binnenstad een halt toe te roepen werken wij aan een beleidsnotitie. Voorlopige standpunten: geen ruimte voor nieuwe (of uitbreiding van) grotere supermarkten in de binnenstad. We verkennen de mogelijkheden om bestaande supermarkten te verplaatsen naar locaties buiten de binnenstad. Wel biedt de notitie ruimte om onder voorwaarden kleine buurtsupers (tot maximaal 600 m² bvo) mogelijk te maken.

Bezorgeconomie (maaltijdbezorgers en flitssupermarkten)

De bedrijven die hoofdzakelijk voorzien in afhaal- en bezorgen van (warme) maaltijden willen wij voortaan aanmerken als een horeca-1B, fastservice zwaar. Nu scharen wij dat onder detailhandel dat in de binnenstad – in tegenstelling tot horeca - veelal bij recht is toegestaan. Flitssupermarkten zijn in feite distributiebedrijven en dragen niet bij aan een aantrekkelijk verblijfsklimaat. Wij werken aan een beleidsnotitie om deze branche beperkingen op te leggen in de binnenstad en ruimte te bieden op meer aanvaardbare locaties in de stad, zoals bedrijventerreinen.

Exploitatievergunning (i.r.t. ondermijning)

Met het oog op deregulering is de exploitatievergunning enkele jaren geleden geschrapt. Echter, een exploitatievergunning is een bewezen instrument om verstoring van de openbare orde of nadelige beïnvloeding van de leefbaarheid tegen te gaan, als die wordt veroorzaakt door een onveilig en malafide ondernemersklimaat vanuit een

gebouw, een branche of in een gebied (ondermijning). Wij onderzoeken de mogelijkheid om de exploitatievergunning weer in te voeren voor de gehele horecabranche inclusief de afhaal- en bezorghoreca.

Lokaal ondernemerschap (uitvoering motie kleine retailer)

Lokaal ondernemerschap verbindt, onderscheidt, brengt diversiteit in aanbod en is betrokken. Samen met de sector willen wij lokaal ondernemerschap bij aanvang van ontwikkelingen stimuleren (bijvoorbeeld middels prijsvraag zoals Dudok). Een belangrijk instrument is het in oprichting zijnde gemeentelijk ontwikkelbedrijf. We willen de juiste functie op de juiste plek en niet waar het vastgoed de maximale opbrengst genereert. Door als gemeente actief vastgoed te verwerven en te (her)ontwikkelen/exploiteren kunnen we naast het bestaande instrumentarium actiever gaan sturen op deze functiemix. Maar ook in het algemeen willen wij het belang van lokaal ondernemerschap onderstrepen en verkennen waar mogelijkheden liggen om hun positie in met name de binnenstad te verstevigen. De individuele ondernemers en de ondernemersverenigingen GGC en KHN spelen hierbij een belangrijke rol. We willen regelmatig in gesprek gaan met de ondernemers en de bewoners van de binnenstad om hun wensen en ideeën op te halen.

City deal ‘Dynamische binnensteden – Regie op Transformatie’

In deze brief hebben wij u geïnformeerd over een aantal actuele horeca- en detailhandel-ontwikkelingen die zich met name in de binnenstad manifesteren. We hebben verschillende maatregelen voorgesteld om de binnenstad enerzijds te beschermen en anderzijds te versterken. In dat kader informeren wij u ook graag over de city deal ‘Dynamische binnensteden – Regie op Transformatie’ waar de gemeente Groningen aan zal deelnemen.

Op 14 juni 2023 zal wethouder Bloemhoff namens het college tekenen voor deelname aan deze city deal. Mede als gevolg van de coronapandemie en toenemende online aankopen is duidelijk geworden dat de gemeenten op zoek moeten naar nieuwe manieren om hun binnensteden aantrekkelijk te houden en toekomstbestendig te maken. Tien grote steden verbonden aan deze city deal willen meer regie voeren om gewenste ontwikkelingen actief te sturen (zoals bredere programmering en transformatie) en om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan (zoals verschraving van het aanbod en ondermijnende criminaliteit).

Om de regierol te kunnen versterken zijn strategieën, instrumenten en middelen nodig. Wat nu beschikbaar is voldoet vaak niet. In deze city deal gaan de tien steden daarom gedurende vier jaar samen met het Rijk en andere (kennis)partners op zoek naar manieren waarop we als gemeenten meer regie kunnen nemen. Het experimenteren met instrumenten en vernieuwende aanpakken gericht op vastgoed, invulling/branchering, ondermijnende criminaliteit en financiering staat hierbij centraal. Als pilotproject willen wij de integrale aanpak van een of meerdere (aanloop)straten in de binnenstad indienen die onderdeel zijn van of die gelieerd zijn aan het binnenstadprogramma ‘Ruimte voor Jou’. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan De Gele Loper.

Volgvel 7

Vervolg

De richtinggevende maatregelen werken wij de komende tijd verder uit. Daarbij voeren wij ook beide moties ('Dag met daghoreca' en 'Meer ruimte voor de kleine retailondernemer') uit. Het gaat om een juridisch deel, nieuw of gewijzigd beleid en stimuleringsmaatregelen. Dit leidt tot een Horekader voor zowel de horeca als detailhandel (met de focus op de binnenstad). Wij verwachten u na de zomer te kunnen te informeren over afronding ervan.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

loco-secretaris,
Bert Popken

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.