

## Raadsvoorstel



Onderwerp **Vaststelling detailhandels- en horecabeleid (Ruimte voor Retail)**  
Steller/telnr. E. Deenen/ 8263 Bijlagen 3

---

Classificatie

Portefeuillehouder  Vertrouwelijk  
Benjamins/Van der Schaaf  
Langetermijn agenda (LTA) LTA ja:  Maand 12 Jaar 2021  
Raad LTA nee:  Niet op LTA

---

### Voorgesteld raadsbesluit

#### De raad besluit

- I. kennis te nemen van de inspraakrapportage detailhandels- en horecabeleid (Ruimte voor Retail);
- II. kennis te nemen van het uitvoeringsprogramma detailhandels- en horecabeleid (Ruimte voor Retail);
- III. het detailhandels- en horecabeleid (Ruimte voor Retail) vast te stellen;
- IV. het detailhandels- en horecabeleid (Ruimte voor Retail) bekend te maken via overheid.nl en in werking te laten treden op de dag na bekendmaking.

---

### Samenvatting

Het nieuwe detailhandels- en horecabeleid, dat van 1 juli t/m 11 augustus 2021 ter inzage heeft gelegen, wordt ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Deze visie vormt een beleidskader met een onderbouwd en afgestemd toekomstbeeld voor de detailhandel en horeca in de gemeente Groningen en, op hoofdlijnen, welke maatregelen nodig zijn om deze visie te realiseren. Samen met de visie wordt de inspraakrapportage en het uitvoeringsprogramma ter kennisgeving aangeboden.

B&W-besluit d.d.: 9 november 2021

Afgehandeld en naar archief      Paraaf      Datum

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

### Aanleiding en doel

---

De detailhandel en horeca zijn fundamentele onderdelen van onze samenleving. Niet alleen voor wat betreft de (boven-)regionale winkel- en verblijfsfunctie van de historische binnenstad, waar we verblijven, winkelen en uitgaan, maar ook in de winkelgebieden in de wijken en dorpen waar we onze dagelijkse boodschappen doen en elkaar ontmoeten. Hiermee hebben onze wijkwinkelcentra ook een belangrijke maatschappelijke functie in onze woon- en leefomgeving. De detailhandel en horeca bieden ook veel praktisch geschoolde werkgelegenheid. Het (deels) ontbreken van deze functies tijdens de coronapandemie hebben dat belang – en de uitdagingen waar we voor staan – nog meer onderstreept. Om aantrekkelijke winkelgebieden te behouden waarin (lokale) ondernemers de ruimte hebben om te ondernemen en te zorgen voor een modern aanbod voor alle doelgroepen, moeten we hierin blijven investeren. Met de nieuwe detailhandels- en horecavisie *Ruimte voor Retail* (hierna: visie) bieden we een beleidskader inclusief een onderbouwd en afgestemd toekomstbeeld voor de detailhandel en horeca in de gemeente Groningen. Het bijbehorende uitvoeringsprogramma beschrijft de maatregelen die noodzakelijk zijn om deze visie te realiseren. Gekozen is voor een integraal beleidsstuk dat de Structuurvisie Detailhandel (2011), Horecanota (2011) en Hotelnota (2004) vervangt. Alle vastgestelde uitgangspunten uit het ‘Kaderdocument Overnachtingenmarkt en short stay 2020’ maken integraal deel uit van de visie.

Aanleiding voor het nieuwe detailhandels- en horecabeleid (hierna: visie) is een toezegging aan de raadscommissie om het beleid op deze onderwerpen te actualiseren. Een gezamenlijk verzoek daartoe kwam van Koninklijke Horeca Nederland (afdeling Groningen) en de Groningen City Club. Andere bedrijvenverenigingen schaalden zich later achter dit verzoek. Ook de economische groei en centrumfunctie van Groningen, de groeiende bevolking, de recente herindeling van de gemeente en de vele trends en ontwikkelingen in de sectoren in het algemeen geven aanleiding voor een nieuwe visie. Op weg naar de nieuwe visie zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de detailhandel en horeca (inclusief overnachtingenmarkt) in de gemeente Groningen, zoals het koopstromen-onderzoek, horeca- en detailhandelonderzoek, analyse overnachtingenmarkt en het onderzoek naar de effecten van corona.

De conceptvisie heeft van 1 juli tot en met 11 augustus jl. ter inzage gelegen. We hebben 24 inspraakreacties ontvangen, van onder andere diverse ondernemersverenigingen, bewonersorganisaties, en supermarktorganisaties. Belangrijke thema's in de inspraakreacties zijn onder meer de bezorgeconomie in de binnenstad en de daarmee gepaard gaande druk op de openbare ruimte, de toekomst van daghoreca, en de branchering en metrage voor winkels in de woonbranche op perifere clusters Sontplein en Hoendiep/Peizerweg. Naar aanleiding van de inspraakreacties hebben we met de ondernemersverenigingen in de stad, Haren en Ten Boer gesproken over het conceptbeleid en het uitvoeringsprogramma. We hebben de inspraakreacties gebruikt om het beleid op een aantal punten aan te scherpen en om voor een aantal onderwerpen definitieve keuzes te maken. Deze zijn verwerkt in de definitieve visie; de belangrijkste onderwerpen noemen we onder ‘Argumenten en afwegingen’.

*Voor de titel “Ruimte voor Retail” is gekozen vanwege de samenhang met de aanpak binnenstad 050 “Ruimte voor jou”. Het begrip Retail is in dit verband een bredere definitie dan alleen detailhandel; ook (dag)horeca scharen wij hieronder.*

### Kader

---

De visie staat niet op zichzelf, maar vloeit voort uit en is nauw verbonden met andere gemeentelijke beleidsdocumenten en programma's:

- Omgevingsvisie *The Next City* (actualisatie 2021)
- Visie Bestemming binnenstad (actualisatie 2021)
- Economische herstelagenda *Groningen Vooruit* (2021)
- Mobiliteitsvisie (2021)
- Groenplan vitamine G (2020)
- Visie Ruimte voor zero-emissie stadlogistiek (2020)
- Woonvisie (2020)
- Meerjarenprogramma Stadsontwikkeling (2021 – 2024)
- Omgevingsvisie en verordening Provincie Groningen (2020)

### Argumenten en afwegingen

---

Er is een visie opgesteld inclusief een onderbouwd en afgestemd toekomstbeeld voor de detailhandel en horeca in de gemeente Groningen en welke maatregelen nodig zijn om deze visie te realiseren. De uitvoeringsmaatregelen zijn in de visie als hoofduitgangspunten geformuleerd en zijn nader uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.

De hoofduitgangspunten (zie ook paragraaf 4.1 en verder) van de visie zijn:

*1. Faciliteren dynamiek*

Lokaal ondernemerschap en startende ondernemers versterken. Het bestaand aanbod verrijken dan wel moderniseren met nieuwe, innovatieve en creatieve concepten binnen de bestaande centra en specifieke ontwikkelzones. De schaarse ruimte moet goed gebruikt worden, ook ondernemers hebben hier een rol in.

*2. The Next City*

Een belangrijk doel van de omgevingsvisie The Next City is om de groeiende stad leefbaar en aantrekkelijk te houden. De bevolkingsgroei leidt immers tot groei in voorzieningen in detailhandel en horeca, maar op een leefbare schaal. Deze visie gaat uit van een evenwichtige balans tussen functies, marktwerking en maatregelen.

*3. Bruisende en gastvrije stad*

In de visie ligt de nadruk op de functiemix. Het gaat om reuring en (boven)regionaal bezoek/verblijf, niet primair om winkelen. We stappen af van het kernwinkelgebied en werken toe naar kernverblijfsgebied. Hiermee willen wij de positie van de binnenstad als 'place to be' in Noord-Nederland versterken en meer bezoekers van buiten de regio trekken.

*4. Leefbare wijken en dorpen*

De visie biedt ruimte om - daar waar de behoefte bestaat - het boodschappenaanbod uit te breiden en te moderniseren met een prettige verblijfskwaliteit en goed ingerichte openbare ruimte. Nabijheid (mobiliteit) is het sleutelwoord, met daarbij voorrang aan voetganger en fietser. Ook behoud van fijnmazigheid is een belangrijk uitgangspunt. Buurt-, wijk- en dorpswinkelcentra moeten meer verkleuren naar integrale centrumgebieden, centraal in gezonde en leefbare woongebieden.

*5. Doelgericht kopen*

De binnenstad is ons belangrijkste koopcentrum. Complementair hieraan zijn de perifere clusters Sontplein e.o. (retailpark voor grootschalige detailhandel vanaf 1.500m<sup>2</sup>) en Hoendiep/Peizerweg (woonboulevard). De ambitie is om deze gebieden kwalitatief te versterken en profileren (verbetering openbare ruimte en uitstraling). Uiteraard blijft maatwerk onder voorwaarden mogelijk voor uitbreiding van specifieke concepten binnen en buiten deze centra.

*6. Perifere sanering van verspreid aanbod*

De ambitie is om de ongewenste en structuurverstorende verspreide bewinkeling terug te dringen ten gunste van concentratie binnen de centrumgebieden.

Belangrijkste voorgestelde beleidswijzigingen van de visie

Deze visie is een algemene herijking van het bestaande beleid. Dat betekent niet dat alles verandert. Een aantal wijzigingen (beleidsvoorstellen) benoemen wij expliciet:

*Vestiging van de daghoreca in de binnenstad (paragraaf 5.6 van de visie)*

Het huidige bestemmingsplan Binnenstad (2016) bevat een direct recht voor de vestiging van daghoreca binnen de bestemmingen Centrum 1 (o.a. Herestraat, Vismarkt, Grote Markt, Westerhaven) en Centrum 2 (belangrijkste aanloopstraten, zoals Zwanestraat, Oosterstraat). Primaire uitgangspunt is dat de daghoreca de winkelfunctie ondersteunt. De aanwezigheid van (dag)horeca in de binnenstad krijgt daarbij een steeds grotere waarde. Het aandeel daghoreca is weliswaar gegroeid, maar dit past ook bij de trend dat binnensteden verkleuren van koopcentra naar belevingscentra, waar ontmoeting en verblijf meer en meer centraal staan. In een benchmark met andere steden (onder andere Utrecht, Breda en Eindhoven) is bovendien te zien dat in Groningen een vergelijkbare hoeveelheid horeca aanwezig is per inwoner. Daghoreca, die overigens vele facetten en verschijningsvormen kent, voegt daarbij waarde toe aan de aantrekkelijkheid en functiemix van de binnenstad. Belangrijk is dat de daghoreca niet concurreert met de reguliere (avond)horeca. Uitgangspunt is immers dat daghoreca ondersteunend is aan functies overdag (winkels, onderwijs, werken/kantoren, etc.).

Om te voorkomen dat daghoreca (verder) opschuift richting reguliere horeca moet het onderscheid ertussen scherper worden. We gaan daarom handhaven op de openingstijden (minimaal 4 dagen per week om 11.00 uur open), sluitingstijden (conform winkeltijdenverordening) en het verbod op het schenken van sterk alcoholische drank. Voor nieuwe daghorecazaken sluiten we het schenken van alcohol in zijn geheel uit. We verwachten dat het daarmee voor ondernemers minder interessant wordt om restaurantachtige concepten te openen binnen de kaders voor daghoreca. Bestaande daghorecazaken die niet willen of kunnen voldoen aan de regels voor daghoreca, hebben de mogelijkheid om een omgevingsvergunningaanvraag te doen voor omzetting naar reguliere horeca.

*Nachthoreca (zie paragraaf 4.2 van de visie)*

De kwaliteit en rijkdom van de stad zit vooral in de diversiteit van de verschillende formules in de nachthoreca, die bovenregionale bekendheid geniet. Dit hoort bij de Groningse identiteit en maakt Groningen de uitgaansstad van het noorden. Avond- en nachthoreca is toegestaan in de daarvoor aangewezen gebieden (Grote Markt ZZ ter hoogte van de Gelkingestraat tot en met de Poelestraat en Peperstraat). Deze clusters handhaven wij. Buiten deze clusters is verspreid nachthoreca aanwezig. Toevoeging van nachthoreca buiten de clusters is mogelijk, mits deze ontwikkeling passend is op de plek (vanuit overlast) en er sprake is van een kwalitatieve toevoeging aan het horeca-aanbod. Met KHN stellen we hiervoor een afwegingskader op. De functie nachthoreca willen we

planologisch extra beschermen, door het niet meer mogelijk te maken om de functie nachthoreca bij recht te wijzigen (in bijvoorbeeld wonen).

#### *Retailstructuurkaart binnenstad (zie paragraaf 4.2 van de visie)*

Belangrijk visueel element van de visie is de retailstructuurkaart van de binnenstad. Daarop is in een oogopslag te zien wat de kernzone, verblijfszones en ontdekzones zijn van de binnenstad. Het is geen gradatie in kwaliteit, maar een onderscheid in het type gebied van de binnenstad en de doelgroepen. Het is een hulpmiddel om bepaalde functies uit de verschillende zones te stimuleren dan wel te weren.

#### *Perifere clusters (paragraaf 4.7 en 5.4 van de visie)*

Naast de binnenstad en wijkwinkel-/buurtcentra kent Groningen clusters voor perifere en grootschalige detailhandel, namelijk het Sontplein e.o. en Hoendiep/Peizerweg. Bij het faciliteren van nieuwe initiatieven geldt voor de perifere clusters dat complementariteit met de reguliere centra, in het bijzonder de binnenstad, onze voorwaarde is. Op de perifere clusters gaat het om doelgerichte aankopen, terwijl in de binnenstad beleving centraal staat. We willen leegstand in de reguliere centra voorkomen en leefbaarheid in de stad en dorpen op peil houden. Branches die wij als essentieel voor onze binnenstad en reguliere centra hebben aangemerkt horen niet thuis in de perifere clusters. Hiermee beschermen we de binnenstad, die mede als gevolg van de coronacrisis onder druk staat.

De sinds 2011 ingezette lijn met de Structuurvisie Detailhandel 2011-2020 en het Masterplan Sontplein 2017 wordt grotendeels gecontinueerd. We zetten in op de ontwikkeling van zowel het Sontplein e.o. als Hoendiep/Peizerweg tot zelfstandig functionerende gebieden, met een eigen kwalitatief sterk profiel en complementair aan de binnenstad. Wel kiezen we ervoor om het onderscheid tussen het gebied Hoendiep en Peizerweg als dé woonboulevard, en Sontplein als hét retailpark voor grootschalige detailhandel vanaf 1.500 m<sup>2</sup> wvo (winkelvloeroppervlak), te versterken. In het bestemmingsplan voor het Sontplein is een limitatieve opsomming opgenomen van de toegestane branches en metrages. Aanvullend hebben we in het Masterplan Sontplein een aantal branches uitgesloten die we essentieel achten voor de binnenstad. Voor de woonbranche kiezen we voor verdere concentratie op Hoendiep/Peizerweg.

#### *Bezorgeconomie (paragraaf 3.4 van de visie)*

Mede als gevolg van de coronacrisis en de recente komst van flitsbezorgsupermarkten in de binnenstad is de bezorgeconomie flink gegroeid. Deze draagt echter niet bij aan beleving, maar vooral aan gemak en heeft een negatief effect op de openbare ruimte, uitstraling van winkelstraten en verkeersveiligheid. We willen maatregelen nemen om deze negatieve effecten tegen te gaan. We zetten in op een verbod van stalling van bezorgfietsen en –scooters op basis van de APVG, en onderzoeken welke maatregelen we aanvullend kunnen nemen om de negatieve effecten op de openbare ruimte en andere gebruikers van de binnenstad te beperken. Bijvoorbeeld door de vestiging van bezorgfuncties uit het kernwinkelgebied (centrum1 en centrum2) planologisch te weren.

#### *Wijkcentra (paragraaf 5.3 van de visie)*

De (nieuwe) ontwikkelzones, Meerstad, Suikerzijde, De Held III, Stadshavens en Zernike Campus, worden ontwikkeld tot gemengde woon-werkzones, waarbij in breder perspectief aandacht is voor passende voorzieningen, zoals detailhandel, horeca en hotels, maar ook diensten, maatschappelijke voorzieningen en kantoren. Ook hier staan ‘nabijheid, voetganger, fietser en een prettige openbare ruimte’ centraal. Voor elke gebiedsontwikkeling is het van belang om rekening te houden met fasering. Voorzieningen moeten logisch kunnen meegroeien met een ontwikkeling, ook in de toekomst. In de visie leggen wij beleidsmatig vast dat we ruimte zien voor nieuwe economische voorzieningen in onze ontwikkelgebieden.

Om de maatschappelijke functie van centra te versterken, is het van belang om enkele solitaire supermarkten te verplaatsen. Enkele solitaire supermarktlocaties hebben geen meerwaarde voor de omgeving, maar veroorzaken juist overlast, met name op verkeersgebied en druk op de openbare ruimte. En dat leidt tot grote negatieve effecten op het functioneren van supermarkten in bestaande buurt-, wijk- en dorpscentra, die we in deze visie juist overeind willen houden en willen versterken. Uitgangspunt van deze visie is in principe geen verdere uitbreiding meer van solitaire supermarkten of supermarktclusters, buiten de aangewezen hoofdstructuur. Verplaatsing van solitaire supermarkten naar (bestaande of nieuwe) wijk- of buurtcentra behoort tot de mogelijkheden (indien ruimtelijk en verkeerskundig inpasbaar).

#### *Supermarkten binnenstad*

Het aantal supermarkten in de binnenstad is de laatste jaren toegenomen, daarnaast zijn en worden een aantal van deze supermarkten vergroot. Dat zorgt voor steeds meer druk op de openbare ruimte en onveilige verkeerssituaties, met name door laad- en losverkeer en geparkeerde fietsen. Doordat de supermarkten kiezen voor een maximaal winkelvloeroppervlak – ten koste van magazijnruimte – worden deze meerdere keren per dag bevoorrad met grote vrachtwagens en zien we dat de binnenstad als een magazijn wordt gebuikt. Deze ontwikkeling willen we tegengaan.

Met uitzondering van kleinschalige mandjessupermarkten (nader te bepalen grootte, bijvoorbeeld maximaal 300 m<sup>2</sup> wvo) willen dat er in de binnenstad geen supermarkten meer worden toegevoegd, ook niet door samenvoeging met aangrenzende panden. Dit nemen we mee in de actualisatie van het bestemmingsplan/omgevingsplan voor de binnenstad.

## **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

Vanaf 2019 is gewerkt aan het opstellen van de nieuwe visie. Op verschillende momenten is input opgehaald bij en gesproken met ondernemers(verenigingen), inwoners en andere betrokkenen.

- 2019-begin 2020: afronding van onderzoeken, waaronder een koopstromenonderzoek, enquête via het inwonerspanel en een brede bijeenkomst met stakeholders.
- 2020-begin 2021: er is een opgavendocument opgesteld met de belangrijkste uitgangspunten voor nieuw beleid. Hiervoor is in november 2020 een 2<sup>e</sup> brede bijeenkomst georganiseerd, en een bijeenkomst met bedrijvenverenigingen, KHN en Hotelberaad.
- In de uitwerking van het (concept)beleid zijn aanvullende gesprekken gevoerd met de ondernemers- en belangenverenigingen.
- In de zomer van 2021 (1 juli t/m 11 augustus) heeft de conceptvisie ter inzage gelegen. Direct na de vrijgave voor inspraak zijn er nog een drietal (online) themasessies georganiseerd – waarbij iedereen welkom was – waarin het conceptbeleid is toegelicht en besproken met belanghebbenden.
- Tijdens de inspraakperiode hebben we 24 inspraakreacties ontvangen, van o.a. diverse ondernemers(verenigingen) en bewonersorganisaties uit de binnenstad, ondernemersverenigingen van diverse wijkwinkelcentra en supermarktorganisaties
- We hebben de inspraakreacties gebruikt om het beleid op een aantal punten aan te scherpen en om voor een aantal onderwerpen definitieve keuzes te maken. Hierover hebben we in de periode augustus-oktober 2021 ook met diverse belanghebbenden gesproken. In deze gesprekken hebben we ook gesproken over de acties in het uitvoeringsprogramma, met als doel om te komen tot een gemeenschappelijke agenda voor uitvoering.

## **Financiële consequenties**

---

Om aantrekkelijke winkelgebieden te behouden waarin (lokale) ondernemers de ruimte hebben om te ondernemen en te zorgen voor een modern aanbod voor alle doelgroepen, moeten we hierin blijven investeren. Met het uitvoeringsprogramma geven we een evenwichtig pakket aan maatregelen, en zijn noodzakelijk om invulling te geven aan onze ambities en opgaves. Voor een deel zijn dit reeds voorgenomen activiteiten, die al zijn opgenomen in het meerjarenprogramma stadsontwikkeling. Voor deze activiteiten is reeds dekking binnen de gemeentebegroting (intensiveringsmiddelen ruimtelijke economie, stedelijk investeringsfonds, herstelagenda) tot 2022. We zien echter dat onze opgave groter is en doorloopt tot de jaren na 2022, en hebben ook activiteiten opgenomen in dit uitvoeringsprogramma waar nog geen (structurele) dekking voor is. Voor die investeringen die nog geen dekking kennen zijn de extra benodigde middelen ingeschat. Besluitvorming over dekking wordt betrokken bij begrotingen vanaf 2023.

## **Overige consequenties**

---

### *Voorzienbaarheid*

Om te voorkomen dat we in de toekomst te maken krijgen met planschadeclaims, creëren we met het detailhandels- en horecabeleid voorzienbaarheid voor planologische ontwikkelingen. Er is sprake van voorzienbaarheid indien bij het moment van aankoop de kans bestond dat de planologische situatie in ongunstige zin zou veranderen. Met de visie creëren we voorzienbaarheid voor de sanering/verplaatsing van enkele perifere supermarkt(clusters).

## **Vervolg**

---

De visie wordt na vaststelling gepubliceerd op [overheid.nl](http://overheid.nl) en op [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl).

## **Lange Termijn Agenda**

---

Maand 12 2021.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,  
Koen Schuiling

secretaris,  
Christien Bronda

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

