

BELEIDSNOTITIE DAG- EN BEZORGHORECA BINNENSTAD GRONINGEN





INLEIDING

Aanleiding

In het centrum van Groningen is een duidelijke verandering zichtbaar: panden die vroeger winkels waren, worden steeds vaker gebruikt voor daghoreca. Daarnaast groeit het aantal bezorghorecabedrijven. De toename van daghoreca draagt bij aan de levendigheid en aantrekkelijkheid van het stadscentrum. Maar deze verandering roept ook vragen op: Hoe kan een goede balans tussen winkels en horeca worden behouden? Hoe kunnen kleine winkeliers worden beschermd? En hoe kan een gevarieerd aanbod worden gewaarborgd?

De toename van bezorghoreca brengt extra uitdagingen met zich mee, zoals overlast door bezorgvoertuigen. Bovendien richt bezorghoreca zich niet op het winkelende publiek in het centrum. Bezorghoreca met een afhaalfunctie is echter op veel locaties in de binnenstad toegestaan.

Om deze ontwikkelingen beter te reguleren, heeft de gemeenteraad in december 2021 de motie 'Dag met de daghoreca' aangenomen. In deze motie wordt opgeroepen tot duidelijke regelgeving voor dag- en bezorghoreca, met specifieke aandacht voor de bescherming van kleine winkeliers.



De gemeenteraad heeft aangegeven dat er behoefte is aan regels die daghoreca ondersteunen, zolang deze bijdraagt aan de levendigheid van het winkelgebied. Voor andere vormen van dag- en bezorghoreca worden aanvullende eisen voorgesteld.

In juni 2024 is de memo 'Categorisering daghoreca' opgesteld om meer duidelijkheid te bieden. Deze memo, die als bijlage is opgenomen in deze beleidsnotitie, bevat een analyse van het bestaande horecabeleid.

In deze beleidsnotitie wordt een nieuwe indeling van horecavormen in de binnenstad gepresenteerd, samen met beoordelingsregels voor nieuwe horeca initiatieven. Het doel is om deze categorisering en regels op te nemen in het omgevingsplan Groningen.



Doel

Deze beleidsnotitie heeft als doel:

1. Het vaststellen van een duidelijke lijn voor daghoreca in de binnenstad van Groningen, met een nieuwe categorisering en beoordelingsregels.
2. Het verduidelijken van het onderscheid tussen de verschillende horecacategorieën.
3. Het creëren van een basis voor een toekomstige aanpassing van het omgevingsplan Groningen.
4. Het bieden van duidelijkheid over de gevolgen voor zowel bestaande als nieuwe horecabedrijven.

Deze doelen zijn opgesteld omdat de gemeente Groningen streeft naar een compact kernwinkelgebied waar winkels centraal staan en horeca een ondersteunende functie heeft.





■ HUIDIGE SITUATIE

Op dit moment is daghoreca - net als detailhandel - in principe toegestaan binnen de bestemmingen centrum-1 (kernwinkelgebied) en centrum-2 (belangrijke aanloopstraten) van het bestemmingsplan Binnenstad (2016) dat is opgenomen in het omgevingsplan van de gemeente Groningen. Hierdoor kunnen ook bezorghorecabedrijven zich zonder aanvullende voorwaarden vestigen in het centrum.

Uit de huidige horecategorisering (Horeca 1 tot en met 4) blijkt dat daghoreca als een zelfstandige categorie wordt gezien. Tegelijkertijd valt deze categorie binnen de gemeentelijke horeca-indeling ook onder de categorieën 1 tot en met 4, als wordt aangesloten bij de winkeltijden. In de huidige situatie kunnen bezorgdiensten, snackbars, shoarmazaken en restaurants die aan de winkeltijden voldoen dus ook als daghoreca worden aangemerkt.



NIEUWE CATEGORISERING

In het omgevingsplan Groningen vervalt het begrip 'daghoreca'. In plaats daarvan wordt het begrip 'winkelondersteunende horeca' geïntroduceerd als horeca-categorie 1A. Daarnaast wordt de huidige Horeca-1 categorie vervangen door een nieuwe categorie 1B, 'fastservice horeca'. De andere vier horecacategorieën (restaurants (2), cafés (3), nachthoreca (4) en hotellerie (5)) blijven ongewijzigd in inhoud en toepassing. Dit leidt tot de volgende indeling:

Horeca 1A: Winkelondersteunende horeca

Horeca 1A (Winkelondersteunende horeca): een horecabedrijf dat is gericht op het verstrekken van dranken en etenswaren hoofdzakelijk bedoeld voor bezoekers van winkelvoorzieningen in het centrum, zoals ijssalons, croissanterie-en/bakkerijcafé's, lunch- en tearooms en naar de aard en openingstijden daarmee gelijk te stellen horecabedrijven.

Horeca 1B: Fastservice horeca

Horeca 1B (Fastservice horeca): een horecabedrijf dat is gericht op het overwegend via counterverkoop verstrekken van eten (fastfood) en (zwak-alcoholische) dranken al dan niet in combinatie met een bezorgfunctie, zoals cafetaria's, snackbars, grillrooms, shoarmazaken en daarmee gelijk te stellen horecabedrijven.



Overige horecacategorieën

- o Horeca 2: Restaurants en bistro's, gericht op het verstrekken van maaltijden voor consumptie ter plaatse, met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische en niet-alcoholische dranken. Horeca 2-bedrijven zijn over het algemeen geopend buiten de reguliere openingstijden van winkels.
- o Horeca 3: Cafés en eetcafés, gericht op het verstrekken van alcoholische en niet-alcoholische dranken, met eventueel ondergeschikt het aanbieden van etenswaren of maaltijden. Dit betreft geen discotheken of nachtclubs.
- o Horeca 4: Nachtclubs en discotheken, gericht op het verstrekken van dranken en het aanbieden van activiteiten zoals dansen en muziek, ook buiten reguliere openingstijden (bijvoorbeeld tussen 02.00 en 06.00 uur).
- o Horeca 5: Hotels en pensions, gericht op het verstrekken van logies, al dan niet gecombineerd met het aanbieden van maaltijden of dranken.

Toepassing en consequenties

Een horecabedrijf valt altijd onder slechts één horecacategorie, ongeacht of het bedrijf voldoet aan de Winkeltijdenwet. Deze nieuwe indeling brengt met zich mee dat horecabedrijven die niet onder categorie 1A ('winkelondersteunende horeca') vallen, niet langer zonder meer zijn toegestaan, tenzij ze gevestigd zijn in specifiek aangeduide gebieden zoals 'horeca tot en met categorie 3' of 'horeca tot en met categorie 4'.

Voor activiteiten buiten deze aanduidingen blijft vestiging mogelijk op basis van de geldende regels in het omgevingsplan. Dit is bijvoorbeeld geregeld in artikel 4 lid 4.5, sub f en artikel 5 lid 5.5, sub f van respectievelijk de bestemmingen Centrum-1 en Centrum-2.





VOORBEELDEN TER VERDUIDELIJKING

Winkelondersteunende horecabedrijven (Horeca 1A)

Winkelondersteunende horecabedrijven, aangeduid als Horeca 1A, zijn specifiek bedoeld om het (winkel)centrum te ondersteunen. Deze bedrijven dragen bij aan een aangename verblijf in het centrumgebied en verlengen de verblijfsduur van bezoekers door bijvoorbeeld mogelijkheden te bieden voor een lunch of een drankje op een terras.

Deze horecabedrijven richten zich uitsluitend op het winkelend publiek en bieden gelegenheid om ter plaatse iets te eten of te drinken. Hoewel hun openingstijden niet strikt aan de winkeltijden gebonden hoeven te zijn, is het van belang dat deze afgestemd zijn op het ondersteunen van de winkelfunctie. Een goed voorbeeld van Horeca 1A is een lunchroom of ijssalon.



Horeca 1B: Fastservice horeca

Fastservice horecabedrijven, aangeduid als Horeca 1B, richten zich op een bredere doelgroep dan de winkelondersteunende horeca (Horeca 1A). Deze bedrijven hebben een lokale functie, waarbij de focus voornamelijk ligt op afhalen en bezorgen. De locatie in het centrum van Groningen is minder essentieel voor hun inkomsten, omdat hun klanten niet per se het winkelend publiek vormen. Voorbeelden van Horeca 1B zijn snackbars, shoarmazaken en fastfoodketens die overdag geopend zijn.

Hoewel een snackbar in bepaalde situaties als winkelondersteunend kan worden beschouwd, valt deze in de horecacategorie Horeca 1B vanwege de primaire focus op een andere doelgroep. Deze bedrijven dragen bij aan het horeca-aanbod, maar hun fastserviceconcept zorgt ervoor dat ze doorgaans niet bijdragen aan het verbeteren van het verblijfsklimaat of de levendigheid van de winkelstraten en de bediening van het winkelend publiek.

Door hun concept en doelgroep hebben fastservice horecabedrijven een andere rol in de binnenstad dan Horeca 1A. Hun aanwezigheid is vaak functioneel, maar minder gericht op het versterken van de winkelervaring.

BEOORDELINGSREGELS

In het voorgaande hoofdstuk is de voorgestelde indeling in horecacategorieën besproken. Hierbij is het algemene concept van daghoreca in principe losgelaten en opgesplitst in winkelondersteunende horeca (1A) en fastservice (1B). In dit hoofdstuk wordt een voorstel gedaan voor algemene regels behorend bij een meldingsplicht voor winkelondersteunende horeca (1A) en beoordelingsregels behorend bij een vergunningplicht voor horeca uit categorie 1B.

De winkelondersteunende horecabedrijven zijn bedoeld ter ondersteuning van het (winkel)centrum en dienen in principe om het verblijf in het centrumgebied te veraangename en/of te verlengen. De openingstijden dienen zich te schikken naar de winkeltijden.

Deze vorm van horeca zou in principe zonder meer moeten worden toegestaan. Echter, om te voorkomen dat er discussie ontstaat over de vraag of een bepaalde horecafunctie hier wel of niet onder valt, wordt een meldingsplicht ingevoerd met algemene regels waaraan de melding moet voldoen.

Meldingsplicht Horeca 1A: Winkelondersteunende horeca

Artikel melding

1. *Het is verboden om zonder voorafgaande melding een horeca-activiteit 1A uit te voeren of uit te breiden.*

Toelichting: Dit artikel stelt een meldingsplicht in voor horeca-activiteiten uit categorie 1A. De meldingsplicht biedt een laagdrempelige manier om winkelondersteunende horeca te reguleren, zonder dat een uitgebreide vergunningprocedure nodig is. Door de melding kan de gemeente inzicht verkrijgen in nieuwe activiteiten en toezien op de naleving van de gestelde voorwaarden, terwijl ondernemers snel en eenvoudig kunnen starten.





2. *Van een horeca-activiteit 1A is sprake als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:*
 - a. *de horeca-activiteit is winkelondersteunend;*

Toelichting: Het winkelondersteunende karakter is essentieel om ervoor te zorgen dat de horeca-activiteit bijdraagt aan het versterken van het winkelgebied. Dit betreft horecagelegenheden die zich hoofdzakelijk richten op het winkelend publiek in het centrumgebied. Door deze specifieke doelgroep aan te spreken, vormen zij een aanvulling op de (detailhandels)functie van het centrum.

- b. *de horeca-activiteit sluit aan op de openingstijden, die volgens de Winkeltijdenwet zijn toegestaan;*

Toelichting: Het aansluiten van de openingstijden op de Winkeltijdenwet biedt een objectieve manier om te beoordelen of een horeca-activiteit daadwerkelijk winkelondersteunend is. Horecabedrijven die voornamelijk of grotendeels 's avonds, buiten de gebruikelijke winkeltijden, geopend zijn of willen zijn, vallen hiermee buiten deze categorie.

Tegelijkertijd zorgt deze regel voor enige flexibiliteit, doordat horecabedrijven niet strikt gebonden zijn aan de Winkeltijdenwet, maar hierop kunnen aansluiten.



c. *de horeca-activiteit is qua aard en inrichting niet aan te merken onder de horeca-activiteiten 1B en 2 tot en met 5;*

Toelichting: Deze regel benadrukt dat de activiteit uitsluitend als winkelondersteunend mag worden beschouwd en niet tegelijkertijd onder een andere horecacategorie mag vallen, zoals fastservice (1B) of reguliere restaurants (2).

d. *er is tevens een horeca-exploatievergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen verleend.*

Toelichting: Dit lid garandeert dat de activiteit voldoet aan lokale exploitatievoorschriften, zoals veiligheid, overlastbeperking en andere relevante voorwaarden uit de APV.

3. *De voorgenomen activiteiten wordt ten minste 4 weken voor start activiteiten schriftelijk gemeld.*

Toelichting: Dit lid geeft de gemeente voldoende tijd om de melding te registreren en, indien nodig, te controleren of de activiteit voldoet aan de voorwaarden. De termijn van vier weken biedt tegelijkertijd ondernemers voldoende flexibiliteit om hun plannen tijdig in te dienen zonder onnodige vertraging.



Vergunningplicht Horeca 1B: Fastservice horeca

(hierna krijg je artikel vergunningplicht)

Hoewel deze bedrijven de horecamarkt bedienen, dragen ze over het algemeen niet bij aan de verbetering van het verblijfsklimaat in de winkelstraten. Dit geldt met name voor bezorgdiensten die overlast veroorzaken door de stalling van bezorgfietsen en -scooters en onvoldoende aandacht besteden aan de kwaliteit van hun puien en etalages. Daarom is het belangrijk om deze horecabedrijven niet zonder meer toe te staan. Voor horecabedrijven die vallen onder horecacategorie 1B wordt daarom een vergunningplicht ingevoerd.

Artikel vergunningplicht

Het is verboden zonder omgevingsvergunning horeca-activiteiten 1B uit te voeren of uit te breiden.

Toelichting: De vergunningplicht biedt de gemeente de mogelijkheid om vooraf te beoordelen of de activiteit past binnen het ruimtelijke en beleidsmatige kader. Dit voorkomt ongewenste ontwikkelingen en draagt bij aan een kwalitatieve inrichting van het centrumgebied.

Artikel beoordelingsregels vergunningplicht:

Een omgevingsvergunning wordt uitsluitend verleend als:

- a. *de horeca-activiteit aansluit op de openingstijden, die volgens de Winkeltijdenwet zijn toegestaan;*





Toelichting: Deze vergunningplicht geldt voor horecagelegenheden die niet primair als winkelondersteunend (1A) worden aangemerkt, maar die zich wel willen vestigen in het kernwinkelgebied dat hoofdzakelijk is bestemd voor winkels en winkelondersteunende horeca. Gezien de ligging in het winkelgebied is het van belang dat ook deze bedrijven als daghoreca opereren.

Om dit te waarborgen, wordt een koppeling gemaakt met de winkeltijden zoals bepaald in de Winkeltijdenwet. Dit voorkomt dat horecagelegenheden die zich voornamelijk richten op avond- of nachtelijke exploitatie zomaar een plaats krijgen in de winkelstraten. Horecabedrijven die onder categorie 1B vallen en buiten winkeltijden geopend willen zijn, worden beperkt tot de locaties die specifiek zijn aangewezen voor horeca tot en met categorie 3 of 4.

b. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan:

1. de mogelijkheden in en de kwaliteit van het winkelgebied;

Toelichting: Het winkelgebied moet aantrekkelijk blijven voor bezoekers en ondernemers. Horeca-activiteiten mogen bijvoorbeeld niet zodanig dominant aanwezig zijn dat dit de ruimte voor winkels beperkt of het karakter van het winkelgebied aantast.

2. het straat- en bebouwingsbeeld;

Toelichting: Het behoud van een verzorgd en samenhangend straatbeeld is essentieel voor de uitstraling van het winkelgebied. Horeca-activiteiten mogen bijvoorbeeld niet leiden tot een rommelige aanblik door ongeorganiseerd gebruik van terrasruimte, uitstallingen of reclame-uitingen die niet passen binnen de omgeving.

3. *het woon- en leefklimaat;*

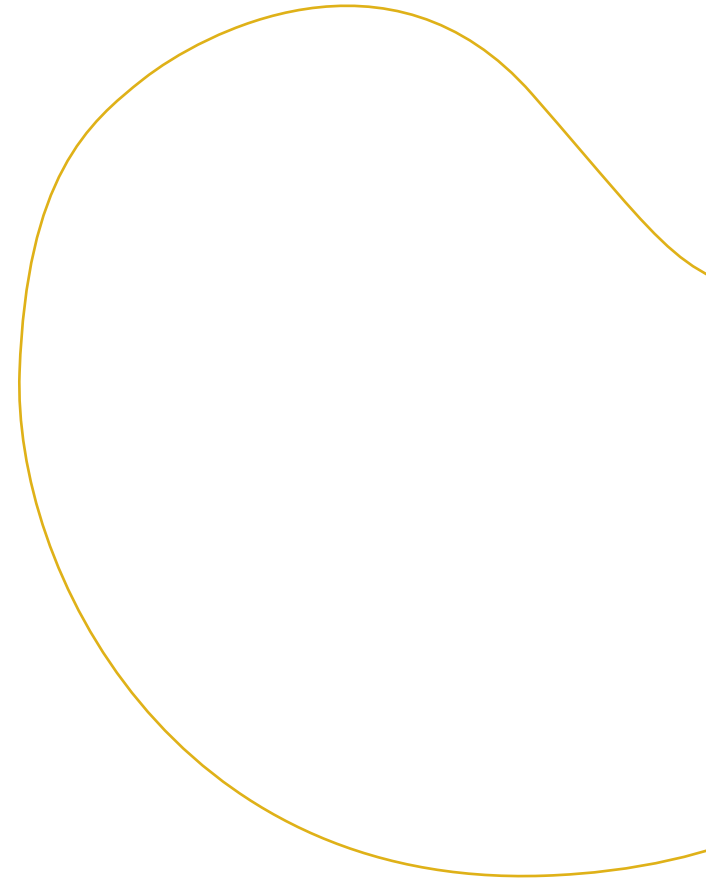
Toelichting: Het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat in de omgeving is een belangrijke voorwaarde. Overlast door geluid, geur, of een ongewenste toename van bezoekersstromen moet zoveel mogelijk worden beperkt. Dit geldt met name voor gemengde gebieden waar wonen en werken samenkomen.

4. *de verkeers- en parkeersituatie;*

Toelichting: De bereikbaarheid en doorstroming van het winkelgebied mogen niet negatief worden beïnvloed door de horeca-activiteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor een toename van verkeersdrukte of een tekort aan parkeerplaatsen, wat hinder kan veroorzaken voor bezoekers, bewoners en ondernemers.

c. horecabedrijven met een hoofdzakelijke bezorgfunctie zijn uitsluitend toegestaan onder de voorwaarde dat niet meer dan twee bezorgvoertuigen ten behoeve van de bedrijfsmatige bezorging in de openbare ruimte worden geparkeerd en eventuele extra bezorgvoertuigen in een inbandige berging worden gestald.

Toelichting: Om overlast in de openbare ruimte te beperken, geldt er een maximum van twee bezorgvoertuigen die zichtbaar in het straatbeeld mogen worden geparkeerd. Extra bezorgvoertuigen moeten inbandig worden gestald. Dit voorkomt een overbelasting van de openbare ruimte en draagt bij aan een net en georganiseerd straatbeeld, terwijl de bezorgfunctie nog steeds mogelijk blijft. Deze regel voorkomt ook ongewenste concentratie van bezorghoreca in het (winkel)centrum.



HOE NU VERDER?

Bestaande bedrijven

- o **Continuïteit gewaarborgd:** Bestaande horecabedrijven die vallen onder de nieuwe categorieën blijven planologisch legaal. Zij hoeven onder het nieuwe regime geen vergunning aan te vragen of melding te doen, ongeacht of zij onder een meldingsplichtige (1A) of vergunningplichtige (1B) categorie vallen. Dit geldt uitsluitend voor bedrijven die al legaal gevestigd zijn op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe regeling.
- o **Inventarisatie vooraf:** Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe regeling wordt een inventarisatie uit-gevoerd van alle bestaande horecabedrijven. Deze inventarisatie dient als basis voor de vaststelling van het nieuwe omgevingsplan.
- o **Behouden van rechten:** Bedrijven die momenteel in een andere horecacategorie vallen, zoals categorie 2, behouden hun bestaande rechten. Zij kunnen deze rechten ook overdragen bij verkoop van het bedrijf, zonder nadelige gevolgen voor de waarde of functie.





Nieuwe bedrijven en initiatieven

- o **Vergunnings- en meldingsplicht:** Nieuwe horecabedrijven die zich in het centrumgebied willen vestigen, moeten voldoen aan de meldingsplicht (1A) of vergunningplicht (1B), afhankelijk van de horecacategorie waarin zij vallen. Dit sturende beleid zorgt ervoor dat nieuwe daghoreca en fastservice horeca beter gereguleerd worden.
- o **Regulering in plaats van uitsluiting:** Hoewel geen specifieke horecatypen worden uitgesloten, worden bepaalde activiteiten, zoals fastservice (1B), alleen toegestaan op vooraf aangewezen locaties binnen het omgevingsplan.
- o **Kwaliteit en passende functie:** Nieuwe daghorecabedrijven moeten aantoonbaar bijdragen aan de kwaliteit en winkelondersteunende functie van het centrum.

Overgangsrecht en juridische zekerheid

- o **Geen overgangsrecht:** Voor bestaande horecabedrijven is geen overgangsrecht nodig, omdat zij een passende regeling krijgen in het nieuwe omgevingsplan.
- o **Geen nadeelcompensatie:** Doordat bestaande bedrijven een planologische regeling krijgen die overeenkomt met de bestaande gebruiksmogelijkheden leidt de nieuwe regeling niet tot waardevermindering van bestaande horecabedrijven of compensatieclaims.
- o **Passende regeling:** Horecabedrijven die historisch onder daghoreca vielen maar in de nieuwe regeling onder categorie 2 vallen, worden passend opgenomen in het nieuwe omgevingsplan.

STATUS VAN DE BELEIDSNOTITIE

Deze beleidsnotitie dient als richtlijn voor het toekomstig horecabeleid en vormt een voorbereiding op het wijzigingsbesluit voor de aanpassing van het Omgevingsplan Groningen. Totdat deze planwijziging in werking treedt, kan de beleidsnotitie alleen worden gebruikt als toetsingskader voor aanvragen die niet binnen het huidige omgevingsplan passen.

De beleidsnotitie biedt duidelijkheid en voorspelbaarheid voor zowel bestaande als nieuwe horecabedrijven. Dit draagt bij aan een soepele overgang naar het nieuwe beleidsregime.



