

Raadsvoorstel

GEHEIM

Onderwerp Voorbereidingsbesluit regulering flitsbezorgdiensten/dark stores
Steller/telnr. Wim Holtjer/ 47 56 Bijlagen 1

Registratienummer 154607-2022

Classificatie Openbaar Geheim Vertrouwelijk (bij gebruik van persoonsgegevens)

Portefeuillehouder Van der Schaaf/Benamins

Langetermijn agenda (LTA) Raad LTA ja: Maand Jaar
LTA nee: Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening voor het gebied dat als besluitgebied is aangegeven op de bij dit besluit behorende verbeelding, digitaal vervat in het gml NL.IMRO.0014.VB045Flitsbezorgen-vg01 met gebruikmaking van een ondergrond ontleend aan de Basisregistratie Grootchalige Topografie van 9-3-2022;
- II. te bepalen dat in het werkingsgebied waarvoor het voorbereidingsbesluit van kracht is, de aanhoudingsplicht als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht uitsluitend geldt voor flitsbezorgdiensten en dark stores;
- III. te bepalen dat het, in het gebied als bedoeld onder 1 tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan verboden is om zonder vergunning het gebruik van gronden en/of bouwwerken te wijzigen naar vormen van bedrijfsvoering die blijkens hun reclame-uiting, presentatie, assortiment of bedrijfsvoering zijn te kwalificeren als zogenoemde flitsbezorgdiensten dan wel dark stores;
- IV. dit voorbereidingsbesluit in werking te laten treden met ingang van de dag na bekendmaking van dit besluit;
- V. gelet op artikel 25, lid 3 van de Gemeentewet juncto artikel 10, lid 2 aanhef en onder b en g Wob de opgelegde geheimhouding voor dit besluit tot na de bekendmaking te bekrachtigen.

Samenvatting

Sinds de zomer van 2021 zijn in Groningen verschillende flitsbezorgers actief met het bezorgen van boodschappen vanuit dark stores. Wij willen de snelle groei van deze vorm van detailhandel in onze gemeente en de hiermee gepaard gaande overlast in goede banen leiden. Dat doen we op twee verschillende manieren:

Eenzijde via een voorstel voor aanpassing van de APVG, ter voorkoming van hinder en overlast van de bezorgeconomie (inclusief flitsbezorging). Dit voorstel zullen wij u voor de zomer ter vaststelling voorleggen.

Anderzijds via een voorbereidingsbesluit specifiek gericht op flitsbezorging waarmee we grip krijgen op de snelle groei van het aantal vestigingen en op nieuwe ontwikkelingen in het businessmodel van flitsbezorgers. Met dit voorbereidingsbesluit bevriezen we de vestigingsmogelijkheden voor flitsbezorgdiensten in de gemeente Groningen voor een jaar. Gedurende deze periode werken we aan het opstellen van een afwegingskader (beleidsdocument) op basis waarvan de aanvaardbaarheid van de vestiging van flitsbezorgdiensten kan worden getoetst.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

--

Aanleiding en doel

Het fenomeen flitsbezorging maakt als onderdeel van de bezorgeconomie en nieuwe verschijningsvorm van online detailhandel een snelle groei door in Nederland. Zo ook in Groningen, waar sinds juli 2021 drie flitsbezorgdiensten actief zijn vanuit meerdere locaties verspreid over verschillende winkelgebieden in de stad. Flitsbezorgdiensten vallen onder detailhandel en kunnen zich nu bij recht vestigen in panden met deze bestemming. Flitsbezorging past in een trend van veranderend consumentengedrag dat draait om gemak en snelheid. Dit is door de coronacrisis en de lockdowns van de afgelopen jaren nog eens versterkt. De voedingsbodem voor flitsbezorging is zeer gunstig in Groningen, zo merken wij onder andere op uit de gesprekken met de bedrijven. De service is erg populair en dat leidt tot een snelle uitbreiding van vestigingen in onze gemeente. Hoewel het afwachten is hoe deze vorm van e-commerce met lokale hubs (dark stores) voor distributie van met name levensmiddelen zich de komende jaren verder gaat ontwikkelen, is er aanleiding de onstuimige groei en overlast van flitsbezorgdiensten in goede banen te leiden.

Wij stellen u voor gelet op artikel 25, lid 3 van de Gemeentewet juncto artikel 10, lid 2 aanhef en onder b en g Wob de opgelegde geheimhouding voor dit besluit tot na de bekendmaking te bekrachtigen.

Kader

Het kader wordt gevormd door artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (raad is bevoegd een voorbereidingsbesluit vast te stellen), in samenhang met artikel 3:3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (aanhoudingsplicht), de betreffende bestemmingsplannen en de visie Ruimte voor Retail.

Argumenten en afwegingen

Het in goede banen leiden van de groei van de flitsbezorgdiensten doen we op twee manieren:

1. via aanpassing van de APVG om de overlast van de bezorgeconomie (inclusief flitsbezorging) te minimaliseren;
2. via een voorbereidingsbesluit om grip te krijgen op deze nieuwe ontwikkelingen en beleid te kunnen formuleren.

Ad 1. Minimaliseren overlast bezorgeconomie via de APVG

- Voorstel volgt voor de zomer

In december 2021 kondigden we in de visie Ruimte voor Retail aan dat we de negatieve kanten van de bezorgeconomie, in het bijzonder bezorgrestaurants en flitsbezorging, willen minimaliseren. Met als belangrijkste doel het herwinnen, toegankelijker en aantrekkelijker maken van de openbare ruimte in onze winkelgebieden.

De meest in het oog springende negatieve effecten betreffen de overlast van geparkeerde fietsen/scooters/cargobikes in het openbaar gebied en de dichte en donkere etalages die niet bijdragen aan een aantrekkelijke plint en een optimale beleving van de winkelstraat. Ook gevaarlijke verkeerssituaties voor de bezorgers en hun medeweggebruikers als gevolg van krappe bezorgtijden, tegen het verkeer inrijden, foutparkeren en het gebruik van snelle elektrische fietsen en scooters baren ons zorgen.

Voor het minimaliseren van de overlast van bezorgrestaurants en flitsbezorging werken we zoveel mogelijk een integrale aanpak uit. Deze richt zich op regelgeving aan de voorkant, een goede communicatiestrategie, het nemen van fysieke maatregelen en een meer uitgebreide inzet op toezicht en handhaving. Een belangrijke stap hierin is het terugdringen van geparkeerde voertuigen op het voetpad. Hierin stellen we voor om de APVG aan te passen en hier handhavingsinzet op te organiseren. Ons voorstel hiervoor willen we u voor de zomer ter vaststelling aanbieden.

Ad 2. Voorbereidingsbesluit

- Direct ingaand

Naast de aanpassing van de APVG is het ook wenselijk het probleem bij de bron te kunnen aanpakken. Omdat flitsbezorgdiensten onder detailhandel vallen kunnen ze zich bij recht vestigen. Om vooruitlopend op een nieuwe regeling voor flitsbezorgdiensten ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen gaan, leggen wij u daarom in dit raadsvoorstel een voorbereidingsbesluit ter vaststelling voor. Met dit besluit, dat geldt voor de gehele gemeente Groningen, kunnen de aanvragen voor een omgevingsvergunning ten behoeve van nieuwe vestigingen van flitsbezorgdiensten worden aangehouden in afwachting van het nieuwe beleid. Ook het in gebruik nemen van een bestaand pand ten behoeve van deze functie wordt verboden in afwachting van de inwerkingtreding van het nieuwe beleid.

Wat zijn flitsbezorgdiensten/dark stores?

Flitsbezorgdiensten zijn bezorgdiensten van online bestelde consumentenproducten, met de bedoeling deze binnen zeer korte termijn te bezorgen bij de besteller, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid voor klanten om producten zelf ter plekke te kunnen afhalen.

Flitsbezorgdiensten hebben bijzondere vormen van bedrijfsvoering die niet zijn gericht op het klassieke winkelen, in de zin dat mensen ter plaatse komen om producten te vergelijken en uit te kiezen. In plaatst daarvan werken deze bedrijven vanuit zogenaamde 'dark stores'. Dat zijn overwegend opslagruimtes met consumentenartikelen in winkelgebieden, veelal dagelijkse goederen, al dan niet met een afhaalbalie, niet of slechts in zeer beperkte mate toegankelijk voor winkelend publiek. Dark stores zijn magazijnen/opslagruimtes die niet of slechts in zeer geringe mate gericht zijn op het ontvangen van winkelend publiek en als zodanig afbreuk doen aan de beleving van de winkelstraat en/of directe omgeving. Dit komt de leefbaarheid in het aangrenzende gebied niet ten goede. Dit betekent dat een dark store die onder dit besluit valt alleen voorkomt in winkelgebieden. Magazijnen elders (b.v. op bedrijventerreinen) vallen hier niet onder.

Vorm van detailhandel

Flitsbezorgdiensten zijn een vorm van detailhandel, dat betekent dat deze bedrijven zich in alle panden waar detailhandel is toestaan kunnen vestigen. Detailhandel is bijvoorbeeld in het bestemmingsplan Binnenstad als volgt gedefinieerd: *"het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit."*

Stand van zaken flitsbezorging gemeente Groningen

Op dit moment zijn er meerdere flitsbezorgdiensten op een aantal locaties actief in Groningen. In de gesprekken die de afgelopen periode met de verschillende bedrijven zijn gevoerd, komt het volgende naar voren:

- Groningen overtreft de omzetverwachtingen, staat in de landelijke top 2 of 3 qua aantal consumenten; dit heeft gevolgen voor de vestigingsstrategie van deze bedrijven;
- De inschatting is dat er meer vestigingslocaties nodig zullen zijn voor een optimale uitrol van de diensten van de flitsbezorgers;
- Uit de gesprekken met de flitsbezorgdiensten vloeit voort dat de binnenstad niet meer wordt genoemd in de zoektocht naar nieuwe locaties;
- De flitsbezorgdiensten erkennen de overlast en zijn bereid maatregelen te nemen om waar mogelijk inpan-dige faciliteiten voor parkeren fietsen en scooters te realiseren;
- Er wordt nagedacht om aan dark stores een pick & collect-functie toe te voegen; dit betekent dat consumenten ook ter plekke bestelde boodschappen kunnen afhalen.

Waarom een voorbereidingsbesluit voor flitsbezorgdiensten?

Er wordt sinds een aantal jaren op grote schaal geïnvesteerd in de snelgroeiende markt voor het thuisbezorgen van boodschappen, waaronder flitsbezorgdiensten, om nieuwe klantengroepen in met name de grote steden aan te kunnen aanboren. Feit is dat het fenomeen flitsbezorging in Groningen zeer snel toeneemt en voorziet in een behoefte onder consumenten. Maar het leidt ook tot kritiek, zoals de vrees voor aantasting van sociale cohesie en onaantrekkelijke winkelstraten door geparkeerde fietsen en door 'hangbezorgers', wachtende fietsbezorgers voor het pand.

Omdat flitsbezorgdiensten en de hierbij behorende dark stores vallen onder de definitie van detailhandel kunnen deze bedrijven zich in principe in alle winkelstraten (b.v. bestemmingen Centrum 1 en Centrum 2) bij recht vestigen. Met andere woorden: wij kunnen dat niet tegenhouden. Gelet op de doelstelling (aanpakken negatieve effecten van de flitsbezorgdiensten) en ook de constatering dat deze primair op snelheid en gemak gerichte service conflicteert met onze investeringen om een aantrekkelijk verblijfsklimaat in meerdere gebieden, o.a. de binnenstad te creëren, is het noodzakelijk de vrije vestiging van flitsbezorgers en dark stores een halt toe te roepen. Wij streven ernaar om in de toekomst in overleg met de flitsbezorgdiensten ervoor te zorgen dat zij zich op plekken kunnen vestigen waarbij er geen overlast ontstaat voor de samenleving.

Het nemen van een voorbereidingsbesluit, in combinatie met ons voorstel voor het aanpassen van de APVG, hoewel het een ingrijpend besluit is, lijkt ons het beste instrument. We creëren op deze manier tijd om een manier te vinden hoe we met flitsbezorging om willen gaan. Hoewel wij dachten de effecten voldoende te kunnen bestrijden met de APVG gaan de ontwikkelingen zo snel dat het vaststellen van een voorbereidingsbesluit onontkoombaar is om de ontwikkelingen in de hand te kunnen houden. Een voorbereidingsbesluit wordt door de gemeenteraad vastgesteld voor maximaal 1 jaar en kan in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2023 verlengd worden met maximaal 1,5 jaar vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De tijd die wij daardoor krijgen geeft ons als

gemeente de tijd om een afwegingskader (beleidsdocument) op te stellen, waarmee de aanvaardbaarheid van de vestiging van flitsbezorgdiensten kan worden getoetst.

Het voorbereidingsbesluit leidt ertoe dat aanvragen omgevingsvergunning ten behoeve van nieuwe flitsbezorgvestigingen worden aangehouden in afwachting van het nieuwe beleid. Het in gebruik nemen van een bestaand pand ten behoeve van deze functie wordt met dit voorbereidingsbesluit eveneens verboden in afwachting van de inwerkingtreding van het nieuwe beleid. Een voorbereidingsbesluit leidt echter niet alleen tot een aanhoudingsplicht. De wet voorziet in de mogelijkheid deze aanhouding te doorbreken als een plan voldoet aan het nieuwe toekomstige beleid of als er geen redenen zijn het plan langer aan te houden.

Om te voorkomen dat in de toekomst medewerking moet worden verleend aan een aanvraag omgevingsvergunning of dat flitsbezorgdiensten/dark stores zich bij recht zonder vergunning kunnen vestigen is het noodzakelijk te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid in afwachting van het nieuwe beleid (afwegingskader) en de planologische implementatie daarvan. Dat doen we met dit voorbereidingsbesluit.

Relatie met de overige instrumenten

Flitsbezorgdiensten vormen een onderdeel van de bezorgeconomie. Naast het voorbereidingsbesluit vormt de APVG een belangrijk instrument om de overlast van geparkeerde voertuigen in het openbaar verblijfsgebied aan te kunnen pakken. Een voorstel hiervoor wordt zoals eerder al genoemd separaat aan uw raad ter vaststelling aangeboden. Dit instrument, dat zich niet alleen richt op de flitsbezorgdiensten, maar op alle onderdelen van de bezorgeconomie (inclusief bezorgrestaurants en overige horeca) die overlast veroorzaken door geparkeerde fietsen/scooters in het openbaar gebied, zal gepaard gaan met een goede communicatie naar de betreffende ondernemers. Hiervoor wordt gewerkt aan een communicatie-strategie en handhavingsinzet.

Terwijl de APVG zich richt op het tegengaan van overtredingen van regels (b.v. het belemmeren van de doorgang voor het publiek in winkelstraten door geparkeerde fietsen/scooters) is het voorbereidingsbesluit een planologisch instrument om de vestiging van met name flitsbezorgdiensten en dark stores te kunnen reguleren (beoordelen aanvaardbaarheid vestigingslocatie). Het reguleren zal gebeuren aan de hand van het beleid dat zal worden opgesteld en uitgewerkt tijdens de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit. In principe nemen we daar een jaar de tijd voor.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Het is onmiskenbaar dat de flitsbezorgdiensten en dark stores in een behoefte van de consument voorzien. Tegelijkertijd brengen zij enkele negatieve effecten (zoals overlast geparkeerde voertuigen op het voetpad, dichte etalages, etc.) met zich mee. Dit heeft enige onrust in de samenleving bij o.a. bewoners en winkeliers veroorzaakt. Gelet op dit gegeven zal dit voorstel op draagvlak bij deze groepen kunnen rekenen. Het vastgestelde voorbereidingsbesluit geeft ons de mogelijkheid een zorgvuldige afweging van belangen te maken of een flitsbezorgdienst zich op een bepaalde locatie kan/mag gaan vestigen en onder welke voorwaarden. De flitsbezorgdiensten zijn er eveneens bij gebaat dat hun activiteiten op een zorgvuldige en prettige manier worden ingepast in de samenleving.

Financiële consequenties

Tegen het voorbereidingsbesluit kan volgens artikel 8:5, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen beroep worden ingesteld. Voorts is het vaststellen van een voorbereidingsbesluit op zich geen planschadeveroorzakend besluit. Het aanhouden van een aanvraag omgevingsvergunning kan wel een basis zijn voor het claimen van planschade. Voor het claimen van planschade is de mate van voorzienbaarheid van belang: bij vaststelling van het raadsbesluit over de retailvisie (22 december 2021) is onze ambitie benoemd, waarmee ons voornemen vanaf 22 december 2021 voorzienbaar was.

Overige consequenties

Uit dit voorbereidingsbesluit vloeit een aanhoudingsplicht voort voor alleen de flitsbezorgdiensten en dark stores. Voor andere ondernemers heeft dit besluit geen gevolgen. Dit besluit heeft alleen gevolgen (aanhoudingsplicht) voor de toekomstige flitsbezorgdiensten en eigenaren van de betreffende panden. Daarnaast kunnen andere panden niet meer worden verhuurd aan flitsbezorgdiensten.

Vervolg

Het voorbereidingsbesluit zal op de dag na besluitvorming in werking treden en worden afgekondigd op de in de wet voorgeschreven wijze.

Via het vaststellen van een voorbereidingsbesluit kan worden voorkomen dat een nieuwe onwenselijke ontwikkeling, die past binnen het geldende bestemmingsplan, bij recht moet worden toegestaan. Het voorbereidingsbesluit maakt dat flitsbezorgdiensten zich alleen ergens legaal kunnen vestigen nadat de aanhoudingsplicht wordt doorbroken. Het eventueel doorbreken van de aanhoudingsplicht zal geschieden op basis van een afweging van alle in het geding zijnde belangen.

Het voorbereidingsbesluit biedt de basis om de afweging van belangen (algemeen belang versus individueel belang) te kunnen maken.

Met het vaststellen van een voorbereidingsbesluit sluiten wij ons aan bij de handelwijze van meerdere gemeenten (o.a. Amsterdam en Rotterdam) in Nederland. Daarnaast sluit dit voorstel aan op het voorbereidingsbesluit supermarkten binnenstad. Deze beide voorstellen vormen samen met het voorstel inzake de aanpassing van de APVG een deel van het instrumentarium ten behoeve van het verbeteren van de leefbaarheid in de binnenstad.

Lange Termijn Agenda

--

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.