

Onderwerp Voorbereidingsbesluit regulering flitsbezorgdiensten 2023

Steller/telnr. Wim Holtjer/ 4756 Bijlagen 1

Registratienummer 49171-2023

Classificatie Openbaar Geheim Vertrouwelijk (bij gebruik van persoonsgegevens)

Portefeuillehouder Bloemhoff

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.VB051Flitsbezorg23-vg01 met gebruikmaking van een ondergrond ontleend aan de Basisregistratie Grootchalige Topografie van 9 maart 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 en het verbod het gebruik te wijzigen als bedoeld in artikel 3.7, vierde lid van de Wet ruimtelijke ordening uitsluitend geldt voor flitsbezorgdiensten;
- III. te bepalen dat het, in het gebied als bedoeld onder I tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan verboden is om 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;
- 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 5.1 lid 2 aanhef en onder b en 5.1 lid 5 van de Woo opgelegde geheimhouding voor dit besluit te bekrachtigen tot de bekendmaking.

Samenvatting

De bezorgeconomie is de afgelopen jaren fors gegroeid in Groningen. In de in december 2021 vastgestelde visie Ruimte voor Retail is aangekondigd dat het beleid gericht is op het minimaliseren van de negatieve kanten van de flitsbezorgdiensten. Eén van de instrumenten hiervoor is het voorbereidingsbesluit. Via dit voorbereidingsbesluit worden de vestigingsmogelijkheden voor flitsbezorgdiensten in de gemeente Groningen voor maximaal een jaar bevroren. Gedurende deze periode zal worden gewerkt aan het opstellen van een afwegingskader (beleidsdocument) op basis waarvan de aanvaardbaarheid van de vestiging van flitsbezorgdiensten kan worden getoetst. In april 2023 vervalt het door de raad vastgestelde voorbereidingsbesluit voor flitsbezorgdiensten. Omdat er meer tijd nodig is om het nieuwe beleid vorm te geven (en als ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen) en om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, is het vaststellen van een nieuw voorbereidingsbesluit noodzakelijk.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

In de vergadering van 20 april 2022 is door de raad een voorbereidingsbesluit voor de regulering van flitsbezorgdiensten vastgesteld. Dit besluit is op 21 april 2022 in werking getreden en geldt tot en met 20 april 2023. Hoewel het opstellen van een afwegingskader om de aanvaardbaarheid van flitsbezorgdiensten te kunnen beoordelen ter hand is genomen blijkt dat daarvoor meer tijd nodig is. Het is derhalve niet mogelijk om tijdig voor het vervallen van het voorbereidingsbesluit zowel een afwegingskader als een herziening van het bestemmingsplan als ontwerp ter inzage te leggen. Dit is de aanleiding om de raad voor te stellen opnieuw een voorbereidingsbesluit vast te stellen voor het reguleren van de flitsbezorgdiensten.

De bezorgeconomie is de laatste jaren mede dankzij corona onstuimig gegroeid in Nederland. Ook in Groningen is de bezorgeconomie hard gegroeid. De bezorgeconomie bestaat uit bezorgdiensten (flitsbezorgdiensten) en afhaal- en bezorgrestaurants. In de door de raad in december 2021 vastgestelde visie Ruimte voor Retail zijn 2 grote opgaven benoemd die we hebben opgepakt:

- de aanpak van de flitsbezorgdiensten;
- de schaalvergroting van de supermarkten in de binnenstad.

Beide trends hebben een negatieve impact op de verblijfskwaliteit van de openbare ruimte in onze binnenstad. Het is de bedoeling om voornoemd probleem integraal aan te pakken. Voor de duidelijkheid is wel gekozen voor separate voorstellen.

In de visie Ruimte voor Retail is aangekondigd dat het beleid gericht is op het minimaliseren van de negatieve aspecten van de flitsbezorgdiensten. De meest in het oog springende negatieve effecten van de bezorgdiensten zijn:

- de overlast van geparkeerde voertuigen (fietsen en scooters) in het openbaar gebied;
- de dichte etalages die niet bijdragen aan een aantrekkelijke plint en een optimale beleving van de winkelstraat.

Daarnaast zijn er nog diverse andere effecten die zoveel mogelijk moeten worden aangepakt zoals gevaarlijke verkeerssituaties voor de bezorgers en hun medeweggebruikers als gevolg van krappe bezorgtijden, tegen het verkeer injijden, foutparkeren en het gebruik van snelle elektrische fietsen en scooters. Ook de arbeidsomstandigheden van de werknemers van de flitsbezorgdiensten spelen hierbij een rol. Het (te) snel moeten bezorgen van een bestelling leidt ertoe dat niet altijd op een zorgvuldige wijze met de veiligheid en de regels wordt omgegaan.

De integrale aanpak van de flitsbezorgdiensten voorziet naast de route via de APVG (aanpassing APVG vastgesteld door de raad in de vergadering van 29 juni 2022) ook in een planologische aanpak van de (nog) vrijwel vrije vestigingsmogelijkheid van de flitsbezorgdiensten. Doordat de flitsbezorgdiensten (nog) als een vorm van detailhandel worden aangemerkt kunnen zij zich bij recht vestigen in alle panden met een bestemming die detailhandel mogelijk maakt. Dit betreft in b.v. het bestemmingsplan Binnenstad de bestemmingen Centrum 1 en Centrum 2 (bijna alle winkelpanden). Inmiddels lijkt het erop dat de Raad van State, gelet op hun uitspraak d.d. 6 oktober 2022 in een voorlopige voorzieningszaak, deze lijn gaat verlaten en de flitsbezorgers zal gaan aanmerken als een distributiebedrijf. Omdat dit een uitspraak betreft waarbij een voorlopige voorziening is afgewezen (zaak Amsterdamsestraatweg 253 te Utrecht) is dit standpunt nog niet definitief.

Hoewel daarmee de vestigingsmogelijkheden in de binnenstad lijken te worden beperkt is dit nog niet zover en kan vestiging op ongewenste locaties niet volledig worden uitgesloten. Teneinde vestiging op een onaanvaardbare locatie te kunnen voorkomen en om het op te stellen beleid niet bij voorbaat te frustreren stellen wij u voor om nogmaals een voorbereidingsbesluit voor flitsbezorgdiensten vast te stellen. Dit garandeert dat uw college vooraf kan beoordelen of vestiging op de betreffende locatie aanvaardbaar is. Daarnaast zal een nieuw initiatief (b.v. aanvraag omgevingsvergunning) ten behoeve van flitsbezorgdiensten, in lijn met deze uitspraken, worden aangemerkt als een vorm van bedrijvigheid en niet meer als detailhandel.

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

In eerste instantie is als beleidsuitgangspunt met name gekozen voor het bestrijden en voorkomen van de negatieve effecten die de flitsbezorgdiensten met zich meebrengen. De flitsbezorgdiensten voorzien onmiskenbaar in een behoefte van de samenleving. Veel consumenten omarmen deze vorm van (online) detailhandel. Tegelijkertijd brengen de flitsbezorgdiensten een aantal negatieve effecten met zich mee. Om deze negatieve effecten te kunnen bestrijden en voorkomen zijn diverse mogelijke instrumenten onderzocht.

Dit zijn o.a.:

- de APVG;
- de bestaande bestemmingsplannen;
- de planologische route via het voorbereidingsbesluit.

Na te streven doel

Ons doel is het herwinnen en toegankelijker en aantrekkelijker maken van de openbare ruimte (verblijfsgebieden) in de gemeente Groningen. En daarmee samenhangend: het bevorderen van een aangenaam en gastvrij verblijfsklimaat en de versterking van de positie van de binnenstad als “place to be” in Noord-Nederland. Uit onderzoek blijkt dat alleen de toepassing en aanpassing van de APVG onvoldoende is om het uiteindelijke doel te bereiken.

Voorbereidingsbesluit

Om vooruitlopend op een nieuwe regeling voor flitsbezorgdiensten ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen gaan, stellen wij u voor de raad voor te stellen een voorbereidingsbesluit vast te stellen voor de gemeente Groningen. Met dit besluit kunnen niet alleen aanvragen 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.

Waarom nogmaals een nieuw voorbereidingsbesluit?

In afwachting van het nieuwe beleid is het van belang dat er geen ongewenste ontwikkelingen (b.v. vestiging in een pand met een andere bestemming dan Centrum-1 of Centrum-2) kunnen ontstaan die het nieuwe beleid frustreren. Gelet op het vorenstaande blijft het noodzakelijk een nieuw voorbereidingsbesluit vast te stellen teneinde eventuele ongewenste ontwikkelingen te kunnen voorkomen. Vestiging van dergelijke bedrijven in b.v. de binnenstad is ongewenst. Het blijft van belang te kunnen beoordelen of vestiging van flitsbezorgdiensten gelet op de effecten die deze bedrijfstak met zich meebrengt op een locatie aanvaardbaar is.

Relatie met Omgevingswet

Een voorbereidingsbesluit wordt door de gemeenteraad vastgesteld voor maximaal 1 jaar. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal deze termijn worden verlengd met maximaal 1,5 jaar vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gebruiksactiviteiten met betrekking tot flitsbezorging worden door het voorbereidingsbesluit in deze tijd geweerd. De tijd die wij daardoor krijgen geeft ons als gemeente de mogelijkheid een afwegingskader (beleidsdocument) op te stellen waarmee de aanvaardbaarheid van de vestiging van flitsbezorgdiensten kan worden getoetst en dit planologisch te implementeren.

Ook worden aanvragen omgevingsvergunning ten behoeve van vestiging van nieuwe flitsbezorgvestigingen in de tussentijd 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 niet alleen tot een aanhoudingsplicht. De wet voorziet in de mogelijkheid de aanhoudingsplicht te doorbreken als een plan voldoet aan het nieuwe beleid.

Vrije vestiging flitsbezorgdiensten

Uit het onderzoek blijkt dat flitsbezorgdiensten zich in alle panden waar detailhandel is toegestaan kunnen vestigen. Flitsbezorgdiensten zijn een vorm van detailhandel. Detailhandel is b.v. 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.”

Omdat flitsbezorgdiensten vallen onder de definitie van detailhandel is de conclusie dan ook dat in principe deze bedrijven zich in alle winkelstraten (b.v. bestemmingen Centrum 1 en Centrum 2) bij recht kunnen vestigen. Gelet op de doelstelling (aanpakken negatieve effecten van de flitsbezorgdiensten) alsmede de constatering dat deze primair op snelheid en gemak gerichte service conflicteert met onze doelstellingen en investeringen in meerdere gebieden in de gemeente (o.a. de Binnenstad) is het noodzakelijk dat de vestiging van flitsbezorgers een halt wordt toegevoerd. Om te voorkomen dat in de toekomst medewerking moet worden verleend aan een aanvraag omgevingsvergunning of dat flitsbezorgdiensten zich bij recht zonder vergunning kunnen vestigen is het dan ook noodzakelijk te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid in afwachting van het nieuwe beleid (afwegingskader) en de planologische implementatie daarvan. In de verwachting dat de Raad van State de nieuwe lijn ten aanzien van flitsbezorgdiensten (aanmerken als bedrijf in plaats van een vorm van detailhandel) zal gaan bevestigen zullen vooruitlopend hierop nieuwe plannen voor de vestiging van flitsbezorgdiensten worden aangemerkt als een vorm van bedrijvigheid in plaats van een vorm van detailhandel. Het vaststellen van een voorbereidingsbesluit blijft echter noodzakelijk om elk risico op vrije vestiging van flitsbezorgdiensten en daarmee het frustreren van het nieuwe beleid te voorkomen.

Wat zijn flitsbezorgdiensten?

Het is van groot belang nauwkeurig te omschrijven wat flitsbezorgdiensten zijn. 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.

Stand van zaken

Op dit moment zijn er meerdere flitsbezorgdiensten actief in de gemeente Groningen. Dit zijn Flink, Gorilla's en Getir.

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. De redactionele aanpassing van artikel 5:2 van de APVG is door de raad vastgesteld in de vergadering van 29 juni 2022. Dit instrument, dat zich niet alleen richt op de flitsbezorgdiensten maar op alle onderdelen van de bezorgeconomie die overlast veroorzaken door geparkeerde voertuigen in het openbaar gebied, zal gepaard moeten gaan met een goede communicatie naar de betreffende ondernemers. Deze communicatie loopt zowel via de belangenorganisaties van de ondernemers (zoals de Groninger City Club) als rechtstreeks vanuit de gemeente (via de campagne Stoep vrij, iedereen blij).

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 te kunnen reguleren (beoordelen aanvaardbaarheid vestigingslocatie).

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Het is onmiskenbaar dat de flitsbezorgdiensten 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 ondernemers veroorzaakt. Gelet op dit gegeven zal dit voorstel op draagvlak bij deze groepen kunnen rekenen. Met het vastgestelde voorbereidingsbesluit kan een zorgvuldige afweging van belangen worden gemaakt of een flitsbezorgdienst zich op een bepaalde locatie kan/mag gaan vestigen. Een voorbereidingsbesluit leidt niet alleen tot een aanhoudingsplicht. De wet voorziet in de mogelijkheid deze aanhouding te kunnen doorbreken als een plan voldoet aan het nieuwe toekomstige beleid.

Planning

Zodra het beleidskader is opgesteld zullen wij dit met uw raad bespreken. Daarna zal het planologische vaststellingstraject worden doorlopen. In het kader van de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt vooruitgelopen op de nieuwe werkwijze. Dit betreft het gebundeld aanleveren van alle plannen met een ruimtelijke component (herziening geldend bestemmingsplan). In dit jaar zijn er 2 raadsvergaderingen waarvoor deze plannen kunnen worden aangeleverd (in juni en in november 2023). Omdat het aanleveren voor de vergadering van juni niet haalbaar is, is de planning voor het aanleveren van het voorstel aan de raad inzake het planologisch implementeren van het beleid m.b.t. de bezorgeconomie voornamelijk gericht op de raadsvergadering van november 2023.

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.

Overige consequenties

Uit dit voorbereidingsbesluit vloeit een aanhoudingsplicht voort voor alleen de flitsbezorgdiensten. Voor andere ondernemers heeft dit besluit geen gevolgen. Dit besluit heeft alleen gevolgen (aanhoudingsplicht) voor de flitsbezorgers en eigenaren van de betreffende panden.

De gevolgen voor de gemeentelijke organisatie zullen qua toename van het aantal aanvragen omgevingsvergunning dat voortvloeit uit dit besluit beperkt zijn. Het gaat in principe om een klein aantal flitsbezorgdiensten die de markt proberen te veroveren. Gelet op de marktontwikkelingen is de verwachting dat het aantal flitsbezorgdiensten niet zal toenemen.

Vervolg

Het voorbereidingsbesluit biedt de basis om de afweging van belangen (algemeen belang versus individueel belang) te kunnen maken. Een goede handhaving van dit besluit is van essentieel belang.

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

Het betreft een geheim stuk. Tot het moment van de bekendmaking dient dit stuk geheim te blijven. Zoals wettelijk is voorgeschreven zal het besluit worden gepubliceerd en de dag erna in werking treden.

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.