

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3377961	de Vries, Mariska	RL-RO	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3377961 - Voorbereidingsbesluit Flitsbezorgdiensten			



AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

Flitsbezorgsupermarkten met dark stores (snelle bezorgsupermarkten met magazijnen en zonder winkelfunctie) spreiden zich sinds een aantal maanden als een olievlek over de diverse (grote) steden in ons land uit. Ondanks dat ze niet voor publiek toegankelijk zijn, vallen ze binnen het begrip detailhandel en kunnen ze zich dus zonder nadere ruimtelijke afweging vestigen in panden met een detailhandelsbestemming. Op meerdere plekken leidt dit tot een inbreuk op het woon- en leefklimaat. Het gaat daarbij om:

1. Verkeersonveilige situaties
2. Geluidsoverlast
3. Achteruitgang van winkelgebieden vanwege het ontbreken van een ontmoetingsfunctie
4. Ongewenste uitstraling van de vestigingen (geblindeerde/afgeplakte gevels).

Onlangs is ook in Hengelo een eerste flitsbezorgdienst (Flink) gevestigd in het kernwinkelgebied aan de Nieuwstraat. Deze vestiging heeft inmiddels tot behoorlijk wat klachten geleid vanuit de directe omgeving, omliggende ondernemers, binnenstadspartners en bewoners. Ten aanzien van de overlast in de openbare ruimte zijn er in het kader van de handhaving gesprekken met de exploitant.

Flitsbezorgsupermarkten kunnen op dit moment niet geweerd worden uit panden met een detailhandelsbestemming of in de binnenstad met een centrumdoeleindenbestemming, terwijl ze vaak ruimtelijk niet passen in de gebieden waar ze zich vestigen.

Er zijn wel planologische mogelijkheden om nieuwe vestigingen van flitsbezorgers op hele korte termijn te weren op ongewenste plekken. In Amsterdam en inmiddels ook Rotterdam heeft de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit genomen waarmee het gebruik van flitsbezorgdiensten tijdelijk kan worden tegengehouden in afwachting van nieuw beleid. Dit beleid zal uiteindelijk de basis moeten vormen voor een nieuw bestemmingsplan, een zogenaamd parapluplan.

Daarom is het voorstel om tijdelijke regelgeving (dit voorbereidingsbesluit) te maken om te voorkomen dat zich op ongewenste plekken nieuwe vestigingen van flitsbezorgdiensten/Dark Stores gaan vestigen. Dat vraagt nog om uitwerking de komende periode. Dit voorbereidingsbesluit beoogt om op een zo kort mogelijke termijn de bestaande planologische situatie te bevriezen opdat -tijdens de periode die nodig is om het paraplubestemmingsplan te ontwerpen- flitsbezorgsupermarkten met dark stores zich niet zonder nadere planologische afweging op ongewenste plekken kunnen vestigen. Met de mogelijkheid van een doorbreking van dit verbod in het voorbereidingsbesluit, blijft het mogelijk nieuwe vestigingen toe te staan als - kortgezegd - een goed woon-en leefklimaat en vitaal kerngebied/winkelgebied gewaarborgd is.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

Wat is een voorbereidingsbesluit?

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van de gemeenteraad dat er een bestemmingsplan voor een bepaald gebied wordt voorbereid. Met het voorbereidingsbesluit wordt een bescherming beoogd van de huidige situatie. Door het voorbereidingsbesluit geldt in principe een verbod op het vestigen van flitsbezorgdiensten. Dit verbod kan doorbroken worden waarmee het college van burgemeester en wethouders de vestiging van flitsbezorgers tot het moment van nieuw beleid/nieuw parapluplan alleen kan toestaan op plekken waar voldaan wordt aan een goede ruimtelijke ordening en daarmee niet in strijd is met een goed woon-en leefklimaat.

Wat zijn flitsbezorgdiensten?

Een flitsbezorgdienst is een online-supermarkt met bezorgdienst waarbij boodschappen binnen een kort tijdsbestek (ca. 10 minuten) met de fiets en/of scooter worden bezorgd. Flitsbezorgers zijn om die reden centraal gevestigd in centrumgebieden of woongebieden, in de directe nabijheid van de klanten. Hiervoor hebben ze een fijnmazig netwerk van vestigingen nodig, in de nabijheid van hun klanten, van waaruit ze hun boodschappen bezorgen. Kenmerkend aan deze snelle bezorgdiensten is het lage of geen minimum bestelbedrag en de lage bezorgkosten. Daarin onderscheiden ze zich van de bekende supermarkten en Picnic. In Nederland zijn er al een aantal flitsbezorgdiensten actief, vooral in de grote steden. De bekendste

zijn Gorillas, Flink, Getir en Zapp. Supermarktketen Jumbo kondigde vorige maand een samenwerking aan met Gorillas. In de loop van dit jaar kunnen mensen via het bezorgnetwerk van Gorillas producten van Jumbo snel thuis laten bezorgen.

De populariteit van flitsbezorgers groeit en dat zie je terug in de groei van het aantal vestigingen.

Flitsbezorging is nog maar in een deel van Nederland beschikbaar, vooral in de wat grotere steden en dan vaak nog niet in de hele stad. Vooral jongeren tussen de 18 en 34 maken er veel gebruik van. Onder hen steeg het gebruik van 4,1 naar 6,9 procent.

In Hengelo is net als in andere steden een groot aantal bezorgdiensten actief. Het is het gevolg van de verschuiving van fysiek naar digitaal winkelen, een trend die al een tijd geleden in gang is gezet.

Flitsbezorgsupermarkten zijn een onderdeel van de toenemende trend om online te winkelen en voorzien in de behoefte van bepaalde consumentengroepen. Ze voorzien in een (toenemende) behoefte aan gemak.

Op dit moment heeft Hengelo één flitsbezorgsupermarkt met dark store (Flink). In de steden om ons heen zien we het aanbod in korte tijd toenemen met verschillende concurrerende formules (Gorillas, Zapp, Flink en Getir). De verwachting is dat zij de komende maanden het aantal vestigingen flink zullen gaan uitbreiden. Naar verwachting zullen er in de komende maanden ook nog meer concurrenten volgen.

Definitie

Een flitsbezorgsupermarkt met dark store is een specifieke vorm van detailhandel die niet is gericht op het klassieke winkelen, in de zin dat mensen ter plaatse komen om producten te vergelijken en uit te kiezen en wordt als volgt gedefinieerd: Een opslag-, distributie-, magazijnlocatie, al dan niet voorzien van een afhaaloket, van waaruit zeer snel in hoofdzaak dagelijkse boodschappen worden geleverd bij klanten die digitaal hun bestelling plaatsen.

Categorieën bezorgdiensten voor maaltijden en boodschappen zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

1. Flitsbezorgsupermarkten met eigen bezorgers en dark stores
2. Overige detailhandel, waaronder zogenoemde dark kitchens (keukens waar alleen maaltijden voor bezorging worden bereid) met eigen bezorgers
3. Horecagelegenheden met eigen bezorgers, zoals Berenrestaurants
4. Zelfstandige bezorgdiensten (zoals Thuisbezorgd, Deliveroo, Uber Eats) die worden ingezet door reguliere horecagelegenheden.

Op basis van jurisprudentie is recent geconcludeerd dat flitsbezorgsupermarkten met dark stores (categorie 1) onder de detailhandelsfunctie vallen en daarmee binnen alle detailhandelsbestemmingen zijn toegestaan zonder nadere planologische afweging. Afhankelijk van de locatie kan daardoor het woon- en leefklimaat onder druk komen te staan. Om dit te voorkomen wordt met dit voorbereidingsbesluit beoogd om op een zo kort mogelijke termijn de bestaande planologische situatie te bevriezen. Vestigingen die afhaal- en bezorgmogelijkheden aanbieden zoals Domino's die met eigen bezorgers of zelfstandige bezorgdiensten bezorgen (categorie 2) zijn al langer actief met een stabiel aantal vestigingen. Het gaat hierbij om bedrijven met alleen een keuken en bezorgfunctie zonder eetgelegenheid ter plaatse. Deze vestigingen zijn ook toegestaan binnen de functie detailhandel. Het voorbereidingsbesluit richt zich niet tot dit type vestigingen met bezorgservice. De overlast van deze type bezorgdiensten is tot nu toe beheersbaar en zorgt niet tot onacceptabele overlast. Daarnaast zijn deze vaak gevestigd rondom wijk- en buurtcentra en beschikken ze over een afhaalpunt. Horecagelegenheden met een bezorgfunctie (categorie 3) zijn alleen toegestaan binnen de bestemming horeca. Het voorbereidingsbesluit richt zich niet tot horecavestigingen met een bezorgservice.

Positieve kanten aan flitsbezorgsupermarkten met 'dark stores'

We zien positieve kanten aan de vestiging van flitsbezorgsupermarkten met dark stores. Ze zijn onderdeel van de trend om meer online te winkelen en voorzien in een (toenemende) behoefte aan gemak. Hiernaast zorgen ze voor werkgelegenheid, onder andere voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Flitsbezorgsupermarkten kunnen een goede invulling zijn voor leegstaande (winkel)panden buiten de aangewezen winkelgebieden (binnenstad, wijk- en buurtcentra) en kunnen daar bijdragen aan het tegengaan van verloedering. Dit aspect nemen we ambtelijk mee bij de opdracht 'transformatie van winkelstrips'.

Overlast en ruimtelijke impact winkelgebieden

In winkelgebieden is de vestiging van flitsbezorgsupermarkten op voorhand niet overal gewenst. Onze maatschappij verandert razendsnel en het retaillandschap beweegt onverminderd mee. Ondanks deze veranderingen blijft er in de stad een behoefte aan ontmoetingen en daarmee ontmoetings- en verblijfsplekken voor inwoners en bezoekers. In het gemeentelijk detailhandelsbeleid en het handboek aantrekkelijke binnenstad hebben we kaders vastgesteld om winkelgebieden toekomstbestendig te maken.

Specifiek voor de binnenstad geldt dat het winkelgebied een aantrekkelijke, sociale plek is waar een mix aan functies aanwezig is en een diversiteit aan activiteiten plaatsvindt - cultuur, leisure, horeca, winkels, werken, consumeren en wonen - en waar ontmoeten centraal staat. Flitsbezorgsupermarkten met dark stores dragen niet bij aan deze ontmoetingsfunctie. Ze zijn niet toegankelijk voor het winkelend publiek en dragen niet bij aan de ontmoetingsfunctie. Ook de uitstraling van de panden (dichtgeplakte ramen) en hieronder nader omschreven hinder en overlast zorgen ervoor dat de binnenstad en andere winkelgebieden (wijkwinkelcentra) onder druk kunnen komen te staan.

Flitsbezorgsupermarkten met dark stores kunnen leiden tot een inbreuk op het woon- en leefklimaat. Er ontstaat onaanvaardbare druk op de openbare ruimte. Die knelpunten zorgen voor verkeersonveilige situaties door de laad- en losbewegingen, de vele geparkeerde fietsen en het aan- en afrijden daarvan. Laden en lossen vindt vaak meerdere keren per dag plaats, waardoor de straat meerdere keren per dag versperd is. Ondernemers en omwonenden klagen over de claim op de openbare ruimte door de vele bezorgfietsen die her en der worden geparkeerd.

Brede aanpak

Er wordt ingezet op een brede aanpak. Naast het voorbereidingsbesluit wordt er op meerdere vlakken gewerkt aan het voorkomen van en het aanpakken van overlast van flitsbezorgsupermarkten. Ambtelijk worden gesprekken gevoerd met de ondernemer van Flink. Deze gesprekken gaan over (mogelijke) vestigingslocaties en het voorkomen van - en het aanpakken van gesignaleerde - overlast. Er worden ook gesprekken met pandeigenaren en verhuurmakelaars gevoerd. De gemeente wordt daarnaast benaderd door de binnenstadspartners, winkeliers en pandeigenaren om de problemen aan te pakken.

Planologisch sturen op flitsbezorgdiensten

Op basis van die klachten die in korte tijd zijn binnengekomen over de vestiging Flink in de Nieuwstraat van en de commotie rond de (landelijke) opkomst van dit soort winkel/-bezorgdiensten is ambtelijk bekeken hoe we als gemeente kunnen optreden tegen deze overlast. Gebleken is dat de vestiging van Flink past binnen de geldende bestemming Centrum (definitie detailhandel), daarmee is er op dit moment geen planologisch instrument om op dit soort verschijningsvormen te sturen. Zolang we planologisch geen instrumenten hebben om hierop te sturen kunnen deze flitsdiensten op allerlei plekken in de stad landen waar detailhandel is toegestaan. Het risico is dat ze ook op andere plekken overlast kunnen geven aan de omgeving. We willen deze nieuwe opkomende formules op een goede manier inpassen in de stad en hiervoor moeten we aanvullend beleid ontwikkelen. Dit beleid zal uiteindelijk worden vertaald in een zogenaamd paraplubestemmingsplan zodat hier ook planologisch op gestuurd kan worden.

Om te voorkomen dat zich nieuwe flitsbezorgdiensten in de stad gaan vestigen wordt voorgesteld een voorbereidingsbesluit te nemen zodat deze zich niet meer zonder dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening kunnen vestigen. Uiteindelijk zal de bescherming van het voorbereidingsbesluit worden overgenomen door een nieuw bestemmingsplan, een zogenaamd parapluplan. Beide met als doel om op de nieuwe ontwikkeling rondom flitsbezorgdiensten te kunnen sturen en ervoor te zorgen dat ze worden ingepast op de daarvoor wenselijke plekken.

Paraplubestemmingsplan

Om nieuwe vestigingen van flitsbezorgsupermarkten met dark stores zonder nadere ruimtelijke afweging te voorkomen, dient er een paraplubestemmingsplan te worden vastgesteld, waarin het vestigen van nieuwe flitsbezorgsupermarkten met dark stores wordt gereguleerd. In voorbereiding op het paraplubestemmingsplan zal beleid worden voorbereid waarin de randvoorwaarden worden opgenomen waarbinnen flitssupermarkten met dark stores kunnen worden toegestaan. Ook wordt nader onderzocht in welke gebieden deze functie wel en niet gewenst is. Aangezien deze gebieden nu nog niet duidelijk zijn, geldt dit voorbereidingsbesluit voor het gehele grondgebied van Hengelo. De wettelijke eis is dat uiterlijk binnen een jaar na inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit het ontwerp van het (paraplu)bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd, anders vervalt de bescherming tegen ongewenste situaties. Een ontwerp-bestemmingsplan neemt vervolgens die bescherming over.

Risico's

- Het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft als consequentie dat er een paraplu(bestemmings)plan moet worden gemaakt. Anders vervalt na 1 jaar de beschermde werking.
- Wanneer zich een nieuwe flitsbezorgdienst vestigt voordat het voorbereidingsbesluit is genomen, zal er niet gehandhaafd kunnen worden. Snelheid met het vaststellen van het besluit is dus geboden.
- Het nemen van een voorbereidingsbesluit als zodanig geeft geen recht op planschade.

Ook na een voorbereidingsbesluit kan niet worden uitgesloten dat flitsbezorgers zich alsnog vestigen in Hengelo. Om uiteindelijk te voorkomen dat flitsbezorgers zich op ongewenste plekken vestigen in Hengelo

zal er in een voorkomende geval actief gehandhaafd moeten worden door de gemeente. Dit vergt ambtelijke capaciteit.

BESPREEK- EN BESLISPUNTEN

N.v.t.

FINANCIËLE ASPECTEN

N.v.t.

BIJLAGE(N)

Bijlagen:

- Verbeelding voorbereidingsbesluit met identificatienummer NL.IMRO.0164.VB0020-0301

Dit raadsadvies is vastgesteld door het college van B & W van Hengelo.

RAADSBSLUIT

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3377961	de vries, mariska	RL-RO	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3377961 - Voorbereidingsbesluit Flitsbezorgdiensten			



DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGLO BESLUIT:

A. de raad voor te stellen;

1. kennis te nemen van het feit dat het college heeft besloten om het raadsadvies en alle bijbehorende bijlagen gelet op artikel 55 Gemeentewet in samenhang gelezen met artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, en dan in het bijzonder lid 2, aanhef sub 7 geheim zijn, totdat het college deze geheimhouding opheft en nu reeds te beslissen dat deze geheimhouding wordt opgeheven op het moment dat de raadsvergadering van 9 maart a.s. aanvangt;
2. een voorbereidingsbesluit te nemen voor het grondgebied van de gemeente Hengelo zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende verbeelding met identificatienummer NL.IMRO.0164.VB0020-0301, getekend op de ondergrond o_NL.IMRO.0164.VB0020.dgn;
3. te besluiten dat het verboden is het bestaande gebruik van de gronden en bouwwerken, of gedeelten daarvan te wijzigen naar; het exploiteren van flitsbezorgdiensten van online boodschappen zoals verkrijgbaar in supermarkten, en worden als volgt definieert:
 - Een opslag-, distributie-, magazijnlocatie, al dan niet voorzien van een afhaaloket, niet of slechts in beperkte mate toegankelijk voor publiek, van waaruit zeer snel in hoofdzaak dagelijkse boodschappen worden geleverd bij klanten die op afstand hun bestelling plaatsen.
4. te besluiten dat het college van burgemeester en wethouders met een omgevingsvergunning kan afwijken van het verbod zoals bedoeld onder 3, indien is aangetoond dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening;
5. te besluiten dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag nadat het raadsbesluit is genomen;

B. het voorbereidingsbesluit wordt bekend gemaakt voor publicatie op de wettelijk voorgeschreven wijze.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

Flitsbezorgsupermarkten (snelle bezorgsupermarkten met magazijnen en zonder winkelfunctie) spreiden zich sinds een aantal maanden als een olievlek over de diverse (grote) steden in ons land uit. Ondanks dat ze niet voor publiek toegankelijk zijn, vallen ze binnen het begrip detailhandel en kunnen ze zich dus zonder nadere ruimtelijke afweging vestigen in tal van panden met een detailhandelsbestemming. Op meerdere plekken zal dit tot overlast kunnen leiden.

De gemeente kan op dit moment niet sturen op flitsbezorgsupermarkten die overlast geven. Daarom is besloten om tijdelijke regelgeving (dit voorbereidingsbesluit) te maken om te voorkomen dat zich op ongewenste plekken nieuwe flitsbezorgdiensten gaan vestigen. Dat vraagt nog om uitwerking in de vorm van nieuw beleid in de komende periode. Dit beleid zal uiteindelijk de basis moeten vormen voor een nieuw bestemmingsplan. Het blijft met een omgevingsvergunning mogelijk om nieuwe vestigingen toe te staan als - kortgezegd - een goed woon-en leefklimaat en vitaal kerngebied/winkelgebied gewaarborgd is.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGLO,

DATUM

De griffier

De voorzitter

