

Beleidsnota snelle boodschappenbezorging (flitsbezorging)



7 april 2023
Kenmerk 10953970
Versie 1.0
Concept



Colofon

Uitgave

info@utrecht.nl

In opdracht van

Projectmanagement Ruimte
Ontwikkelorganisatie Ruimte

Internet

www.utrecht.nl

Rapportage

Informatie

E.H. van Silfhout

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel	4
1.3	Afbakening	4
1.4	Totstandkoming en participatie	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Ontwikkeling van de markt van snelle boodschappenbezorging	6
2.1	Snelle boodschappenbezorging: de flitsbezorger start flitsend	6
2.2	Flitsbezorging in Nederland	6
2.3	Flitsbezorgers in Utrecht	7
2.4	Leren in de praktijk, snelle aanpassing mogelijk	8
3	Beleidsnota	9
3.1	Begrippen	9
3.2	Toepasselijkheid	9
3.3	Kaders voor verlening omgevingsvergunning	10
3.3.1	Voorkoming van overlast	10
3.3.2	Ruimtelijk kader – uitstraling van de locatie	10
3.3.3	Participatie en communicatie	10
3.3.4	Wet- en regelgeving	11

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aanleiding voor deze beleidsnota 'Snelle boodschappenbezorging' is de opkomst van zogenaamde flitsbezorgers in Utrecht. Het bedrijfsconcept is het snel bezorgen van online bestelde boodschappen. Gorillas was de eerste die in Nederland een 'darkstore' opende. Inmiddels zijn daar Flink en Getir bij gekomen. Ze startten met de belofte binnen 10 minuten boodschappen thuis te bezorgen. Inmiddels is dit veranderd in 'minuten'. Er zijn in Utrecht drie flitsbezorgers actief: Gorillas, Flink en Getir. Zij bezorgen vanuit kleine distributiecentra verspreid over de stad. In de context van deze nota wordt met flitsbezorgers bedrijven die zich bezighouden met snelle boodschappenbezorging bedoeld (zie voor de exacte definitie 3.1)

De Utrechtse gemeenteraad heeft in februari 2022 een voorbereidingsbesluit genomen. In het bestemmingsplan staat een aangepaste detailhandelsdefinitie en een definitie van bezorgdiensten. Deze beleidsnota zorgt voor ruimtelijke en functionele inpassing van deze bedrijven in de gemeente Utrecht.

1.2 Doel

Het doel van het beleidsnota 'Snelle boodschappenbezorging' is het reguleren van vestigingen via ruimtelijke besluitvorming. Hierbij kiezen we bij afwijking van het bestemmingsplan/omgevingsplan voor een set maatwerkvoorwaarden. Hiermee hebben we invloed op de locaties van toekomstige vestigingen en faciliteren we een vlot en helder proces van vergunningverlening. De beleidsnota bepaalt onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning kan worden verleend. Belangrijk hierin is aandacht voor (verschillende vormen van) overlast, de uitstraling van het pand en goede participatie en communicatie met de buurt. De beleidsnota wijst geen specifieke locaties voor vestigingen aan.

1.3 Afbakening

Deze beleidsnota beschrijft de randvoorwaarden waaraan een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het vestigen van een boodschappenbezorgdienst moet voldoen.

Dit kader vormt de basis voor de beleidsregels Snelle boodschappenbezorging gemeente Utrecht. Deze beleidsregels worden gebruikt bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor nieuwe vestigingen op locaties waar het bestemmingsplan of de beheersverordening (straks: het omgevingsplan) een flitsbezorgbedrijf niet toestaat en voor vergunningaanvragen op grond van het voorbereidingsbesluit

detailhandel en bezorging voor een verandering van het gebruik. Het is dus niet van toepassing op bestaande, legale vestigingen.

1.4 Totstandkoming en participatie

Dit plan is in samenspraak met de in Utrecht actieve flitsbezorgbedrijven tot stand gekomen. Dit is in lijn met het gevraagde in de [motie M236 'Afspraken met flitsbezorgers'](#) en [toezegging 22/342 'Goede afspraken flitsbezorging'](#).

Zij hebben als belanghebbenden meegedacht bij het opstellen van het beleid en de beleidsregels.

Op dinsdag 15 november 2022 zijn de bestuurders van alle flitsbezorgers ontvangen door wethouder Schilderman voor een open gesprek. De bezorgdiensten hebben aangegeven wat zij belangrijk vinden aan een locatie en vanuit de gemeente is duidelijk gemaakt dat er verantwoordelijkheden horen bij het uitvoeren van de bezorgdienst. Enerzijds ten aanzien van de direct omwonenden van een locatie, en anderzijds tijdens de bezorging. Het veroorzaken van overlast dient voorkomen te worden. We hebben de flitsbezorgers uitgenodigd om met ons in gesprek te gaan over de update van hun gedragscode.

Omdat beleid en regels gelden voor vestigingen waarvan we nog niet weten waar die komen, heeft over deze beleidsnota geen participatie plaatsgevonden. We weten immers nog niet wie de direct betrokkenen en belanghebbenden zijn. Om toch de inbreng van bewoners mee te nemen, hebben we alle meldingen van omwonenden van de vestigingen die in 2022 geopend waren, geanalyseerd. Ook hebben we met een aantal melders persoonlijk gesproken. Daarnaast hebben we gekeken naar de uitkomsten van de participatie van de flitsbezorgers die al een omgevingsvergunning hebben aangevraagd. Deze goede praktijken hebben we vertaald naar de beleidsregel. Een van de voorwaarden in de beleidsregels is dat over iedere locatie waar zich een flitsbezorger wil vestigen participatie plaatsvindt, en dat verantwoording wordt afgelegd. In de beleidsregels leggen we vast dat de aanvrager laat zien hoe en waar de uitnodiging is verspreid, wie er aanwezig is geweest, welke onderwerpen besproken zijn en hoe suggesties verwerkt zijn in het plan.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een korte beschrijving van de ontwikkeling van de markt van snelle boodschappenbezorging. Daarbij nemen we ook de ontwikkelingen rond de Utrechtse vestigingen mee. Ook wordt kort aandacht besteed aan de onvoorspelbaarheid en dynamiek van deze nieuwe vorm van boodschappen doen.

Hoofdstuk 3 is het beleidsnota, waarin de randvoorwaarden waaraan een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het vestigen van een boodschappenbezorgdienst moet voldoen.

2 Ontwikkeling van de markt van snelle boodschappenbezorging

2.1 Snelle boodschappenbezorging: de flitsbezorger start flitsend

De markt voor snelle boodschappenbezorging maakt een snelle groei door in Nederland. Consumenten zoeken service en gemak en de zogenaamde flitsbezorgers voorzien in deze behoefte door boodschappen online aan te bieden en ze binnen korte tijd thuis te bezorgen. De bezorgdiensten hebben in een gebied waar zij actief zijn een of meerdere magazijnen van waaruit zij bezorgen.

Het werkt als volgt: iemand bestelt via de app boodschappen. Een bezorger haalt deze op bij een magazijn – een zogeheten dark store vanwege de afgeplakte winkelramen - en fietst naar de klant. Bij de start was de belofte dit binnen 10 minuten te doen, vandaar de benaming *flitsbezorging*. Dit is nu in de communicatie teruggebracht tot 'in minuten'. De komst van flitsbezorgers past in de trend van online bestellen, die we al een aantal jaren zien.

Op dit moment zijn de aanbieders vooral actief in de grotere steden. Waar dit nieuwe fenomeen voor veel overlastmeldingen leidde. Vandaar dat er door veel steden ook actie is ondernomen om tot regulering of om bepaalde locaties te (gaan) sluiten. Regelgeving over dit flitsende verschijnsel is dan ook nodig.

2.2 Flitsbezorging in Nederland

Flitsbezorgers hebben vanaf december 2020 een flitsende start gemaakt in Nederland. In oktober 2021 waren er vier flitsbezorgers actief. Het Duitse Gorillas begon met zijn dienst in maart 2021. Hierna volgden het eveneens Duitse Flink, het Turkse Getir en het Britse Zapp. De laatste twee bezorgdiensten waren eerst alleen in Amsterdam actief. Gorillas is in twaalf steden actief en Flink in tweeëntwintig. In december 2022 heeft Getir Gorillas overgenomen. Daarnaast heeft Getir bekendgemaakt dat ze een internationale samenwerking aangaan met Just Eat Takeaway (JET). Getir bezorgt zelf de bestellingen die via het platform van JET geplaatst worden.

De markt van flitsbezorging groeit hard in ons land. In het eerste half jaar van 2021 waren er 200.000 regelmatige gebruikers, in november 2021 waren dat er al 700.000. Dit blijkt uit een grootschalig onderzoek dat Kantar in november 2021 heeft uitgevoerd onder ruim 44.000 consumenten van 16 jaar en ouder. De groei wordt enerzijds veroorzaakt doordat er meer aanbieders komen, na Gorillas in 2020 betraden in 2021 ook Flink, Getir en Zapp¹ de Nederlandse markt. Daarnaast zijn de bezorggebieden van de aanbieders

¹ Zapp heeft inmiddels de Nederlandse markt verlaten

uitgebreid. Inmiddels woont 13% van de Nederlanders in een gebied dat door minimaal één van deze spelers wordt bediend.

Voor bepaalde doelgroepen is het laten bezorgen van een kleine boodschap inmiddels een nieuwe (dagelijkse) routine geworden. Vooral jongeren tussen 18 en 34 maken veel gebruik van flitsbezorgdiensten, concludeerde marktonderzoeker GfK (2022). Deze doelgroep is het meest bekend met flitsbezorging (90%). De grootste stijging in bekendheid is te zien onder de 55-plussers: van 40% naar 77%.

Voornaamste redenen om gebruik te maken van flitsbezorgers zijn het niet de deur uit hoeven (44%), de snelheid (44%) en gemak (41%) (markteffect, juni 2022).

De komst van deze snelle boodschappendienst past in de ontwikkeling van online bestellen van de laatste 10 jaar. Er wordt steeds meer online besteld, maaltijden, boodschappen en straks ook drank zoals Gall en Gall aangekondigd heeft.

Albert Heijn en Plus kondigen aan dat ze zelf een snelle boodschappenbezorgdienst willen opstarten en Albert Heijn is in Amsterdam een pilot gestart. Jumbo heeft al een overeenkomst gesloten met Gorillas.

Belangrijk verschil tussen flitsbezorgers en maaltijdbezorgers als platformbedrijven UberEats en Deliveroo is dat de flitsbezorgers hun werknemers in dienst hebben en ze zij aangesloten bij de E-commerce CAO. Ze leunen niet op zzp-ers. Ze werken wel met een flexibele schil, waarbij ze uitzendkrachten inzetten.

De flitsbezorgers concurreren met de bezorgdiensten van de reguliere supermarkten die bij het bestellen pas de volgende dag of later bezorgen. Consumenten zoeken service en gemak en flitsbezorgers voorzien in deze behoefte. En vooral de behoefte om boodschappen binnen enkele minuten of minstens dezelfde dag te ontvangen. Hun doelgroep bestond eerst voornamelijk uit jongeren en studenten. Inmiddels bedienen ze meer doelgroepen.

Hoe de markt zich in de komende periode ontwikkelt is onzeker, aldus Dirk Mulder (ING Sector banking, 27 september 2022). De stijgende rente, hoge inflatie en onzekere macro economische voorzichten veranderen het speelveld. Getir heeft in december 2022 Gorillas overgenomen. Vooralsnog bestaan de twee merken in Nederland nog naast elkaar.

De laatste ontwikkeling is dat Getir gaat samenwerken met Just Eat Takeaway het moederbedrijf van Thuisbezorgd.nl. Zij gaan het boodschappenassortiment van Getir dan ook aanbieden. De samenwerking begint in Duitsland, later volgen andere Europese landen.

2.3 Flitsbezorgers in Utrecht

In Utrecht zijn sinds 2021 zijn flitsbezorgdiensten Getir, Flink en Gorillas actief. Zij startten hun operatie vanuit 'darkstores', die veelal in strijd met de regels van het bestemmingsplan zijn. Deze bedrijven zijn bezig met een snelle opmars in de stad en we zien de flitsende bezorgers steeds meer in het straatbeeld. Tijdens de corona lockdowns was flitsbezorging een mooie kans om snel boodschappen thuis te krijgen.

Bij de vestiging van de flitsbezorgers in de stad, zagen we dat dit tot veel overlast en meldingen leidde, bij omwonenden en in het verkeer. De flitsbezorgers zijn dan nog nieuw en er is nog geen checklist waaraan een vestiging moet voldoen. De aanbieders zien zichzelf als retail, een winkel die dicht bij zijn klanten in de buurt wil zitten. Utrecht heeft in februari 2022 een voorbereidingsbesluit genomen. In het nieuwe bestemmingsplan Algemene regels Utrecht staat een aangepaste detailhandelsdefinitie en een definitie van bezorgdiensten. Op 2 februari 2023 is dit Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht en Voorbereidingsbesluit detailhandel en bezorging 2023 vastgesteld.

We hebben waar mogelijk de illegale vestigingen gelegaliseerd of gesloten. De wijze waarop de vergunningen verleend zijn, waren een goede test voor het nieuwe beleid. We zien in de praktijk dat er niet of nauwelijks meldingen binnenkomen rond de huidige vestigingen.

2.4 Leren in de praktijk, snelle aanpassing mogelijk

We zien dat de bedrijven leren in de praktijk. De bedrijfsvoering kan snel aangepast worden als er meldingen van overlast binnenkomen. Waarbij de eerste vestigingen echte 'darkstores', donkere winkels met dichtgeplakte ramen, zien we nu art-stores, waarbij de etalage wordt gebruikt als tentoonstellingsruimte. Ook voor de medewerkers wordt beter gezorgd, er is bedrijfs(regen)kleding, er is vaak een helmplicht, er worden verkeersveiligheidstrainingen gegeven en er wordt actief met de omwonenden gesproken ter voorbereiding op het openen van een vestiging.

De sector Snelle Boodschappen Bezorging heeft een gedragscode opgesteld, waar in zij aangeven dat ze streven naar een nauwe en constructieve samenwerking met gemeenten, buurtbewoners en ondernemers. In deze gedragscode staan zes 6 principes:

- 1. Wij kiezen de locaties van onze vestigingen in nabijheid van onze consumenten met zorg uit.*
- 2. Wij hebben veel aandacht voor onze burens en de openbare ruimte nabij onze vestigingen.*
- 3. Wij zorgen voor een uitstraling van onze vestigingen die past in de omgeving.*
- 4. Veiligheid voor ons personeel en medeweggebruikers heeft onze hoogste prioriteit.*
- 5. Wij zetten actief in op duurzaamheid en gaan voedselverspilling tegen.*
- 6. Wij zorgen goed voor ons personeel en zijn gecommitteerd om een nieuwe standaard te zetten in de gehele bezorgsector.*

De praktijk is in sommige gevallen weerbarstiger dan het papier, maar in een aantal gevallen zien zij dat deze principes gevallen effectief zijn.

3 Beleidsnota

Dit hoofdstuk is kader waar binnen wij snelle boodschappenbezorging willen toestaan. Met als hoofddoel het reguleren van vestigingen via ruimtelijke besluitvorming. Hierbij kiezen we bij afwijking van het bestemmingsplan/omgevingsplan voor een set maatwerkvoorwaarden. Hiermee hebben we invloed op de locaties van toekomstige vestigingen en faciliteren we een vlot en helder proces van vergunningverlening.

De beleidsnota bepaalt onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning kan worden verleend. Deze beleidsnota omvat geen lijst met specifieke locaties voor vestigingen.

We kiezen er niet voor om flitsbezorgers uitsluitend op bedrijventerreinen toe te staan, we bieden de branche de gelegenheid zich te vestigen op locaties in de stad waar zij met zo min mogelijk overlast hun activiteiten kunnen uitvoeren. Dit kan op locaties met de bestemming 'distributie', of via het aanvragen van een omgevingsvergunning als de bestemming afwijkt.

Dit kader werken we in de 'Beleidsregels Snelle boodschappenbezorging gemeente Utrecht' uit in concrete handhaafbare regels waaraan een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het vestigen van een snelle boodschappenbezorgdienst moet voldoen. Een dergelijke omgevingsvergunning kan een indiener aanvragen op grond van artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Er zijn drie categorieën randvoorwaarden:

1. Ruimtelijke randvoorwaarden
2. Wet- en regelgeving
3. Participatie en communicatie

3.1 Begrippen

- Boodschappenbezorgdienst: het aan huis bezorgen van online bestelde goederen
- Flitsbezorging: boodschappenbezorgdienst waarvan de bedrijfsvoering hoofdzakelijk is gericht op de online verkoop en snelle levering van elektronisch aangeboden consumentengoederen, die vanuit een distributiecentrum, door een koeriersdienst aan en bij de consument worden geleverd, of ter plaatse door de consument kunnen worden afgehaald.
- Darkstore: een distributiecentrum of magazijn van een (boodschappen)bezorgdienst, waarbij de ramen (deels) afgeplakt zijn
- Bezorgvoertuigen: alle voertuigen waarmee de boodschappen bezorgd worden
- Winkelstraat: openbare straat met bouwblokken waar de meeste panden uit winkels bestaan
- Participatie: samen stad maken met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen.

3.2 Toepasselijkheid

Deze beleidsnota is van toepassing op locaties waar op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening (onder de Omgevingswet: het omgevingsplan) of op grond van een voorbereidingsbesluit de vestiging van een boodschappenbezorgdienst niet mogelijk is.

3.3 Kaders voor verlening omgevingsvergunning

Hieronder staan de drie belangrijkste kaders benoemd voor de verlening van een omgevingsvergunning. De voorwaarden voor vestiging van flitsbezorgers zijn verder uitgewerkt in de nadere regels. Door dit vast te leggen in nadere regels kunnen we als gemeente blijven reageren op nieuwe ontwikkelingen in de markt en nieuwe onwenselijke ontwikkelingen voorkomen.

3.3.1 Kaders ter voorkoming van overlast

Een flitsbezorger is welkom in de stad mits er geen overlast wordt veroorzaakt naar de omgeving. Zeker gezien de bezorgtijden, die afwijken van de winkelopeningstijden. Analyse van de klachten van omwonenden leert ons dat er veel vormen van overlast worden ervaren. De mate van ervaren overlast hangt samen met het relatief nieuwe fenomeen van snelle boodschappenbezorging. Om die overlast zoveel mogelijk te voorkomen - en niet alleen in de avonduren - zijn deze beleidsnota en de bijbehorende beleidsregels opgesteld, in lijn met motie [M237 'Terugdringen overlast flitsbezorgers in de avonduren'](#).

Het beleidskader en de beleidsregels zijn er op gericht overlast te beperken, niet alleen in de avonduren. Bij een vergunningaanvraag vragen wij om een beheersplan, waar alle in de motie genoemde aspecten in staan. Bij de verleende vergunningen aan Wolvenplein en Westerdijk is ook gevraagd om reeds in de aanvraagfase in gesprek te gaan met omwonenden. Dit heeft tot heldere afspraken geleid, bijvoorbeeld over laad- en lostijden, type bezorgvoertuig of afhaalmogelijkheid op locatie. We anticiperen dus nu al bij vergunningaanvragen op eisen die in het nieuwe beleid opgenomen zullen worden.

3.3.2 Ruimtelijk kader – uitstraling van de locatie

Ruimtelijke inpassing is de basis. Een flitsbezorger moet passen binnen de omgeving. We kijken hierbij naar de locatie, het adres van het pand. Maar ook naar de uitstraling van het pand; zo willen we dichtgeplakte ramen of donkere etalages voorkomen. Hiermee geven we uitvoering aan motie [M238 'Geen darkstores, maar art-stores'](#).

Het uiterlijk aanzien van de vestigingen is een aandachtspunt bij de vergunningverlening. In dat kader wordt dit punt beoordeeld aan de hand van de redelijke eisen van welstand. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken of een gevel dichtgeplakt wordt. Een art store kan een optie zijn om invulling te geven aan de gevel.

We kijken integraal vanuit meerdere beleidsterreinen; Economie, Ruimtelijke ordening, stedenbouwkundig

en openbare orde en veiligheid. Denk daarbij aan aspecten als verkeersveiligheid en - overlast, logistiek en (fiets)parkeren. Bij dit laatste is de nota stallen en parkeren van toepassing.

3.3.3 Kaders voor Participatie en communicatie

We vinden het belangrijk dat iedereen kan meedenken, meedoen en invloed uitoefenen op wat de gemeente doet. Ook de Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarom verwachten we van flitsbezorgers die een vergunning aanvragen dat ze belanghebbenden in een vroegtijdig stadium betrekken (zie beleidsregels hoofdstuk 3.3). Ze kunnen hierbij gebruik maken van de Utrechtse participatieleidraad ([Handleiding participatie: de stad laten meedenken | Gemeente Utrecht](#)).

Daarnaast is het – zeker in de periode net na de opening van een vestiging dat de communicatie met de flitsbezorger eenvoudig is. Een verplicht Nederlandssprekend aanspreekpunt maakt dat de omwonenden eenvoudig in gesprek kunnen gaan en eventuele overlast kan besproken en verholpen worden. Zonder dat er een melding van gemaakt hoeft te worden. Een goede relatie tussen ondernemer en de omwonenden is voor de gemeente Utrecht van belang. We vragen daarom dat de aanvrager zorg draagt voor participatie, en in haar verantwoording aantoont hoe en waar de uitnodiging is verspreid, wie er aanwezig is geweest, welke onderwerpen besproken zijn en hoe suggesties vanuit de participatie verwerkt zijn in het plan.

3.3.4 Wet- en regelgeving

Vanzelfsprekend moet een aanvraag voor een vestiging van een flitsbezorger voldoen aan alle toepasselijke wet- en regelgeving. Denk hierbij aan het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit. Daar er wordt gereden met elektrische voertuigen, stellen we aanvullende eisen aan het opladen van accu's, in het kader van brandveiligheid.