

Voorstel aan de gemeenteraad

Vorbereidingsbesluit detailhandel en bezorging

Beleidsveld	Ruimtelijke ontwikkeling
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Wim van Gelder
Kenmerk	9663712
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Ja, een of meer bijlage(n)

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening ("Vorbereidingsbesluit"), voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBDETAILHANBEZORG-VA01;
2. Te bepalen dat het verboden is het feitelijke gebruik van de onder beslispoint 1 aangewezen gronden en bouwwerken met een bestemming die detailhandel, dienstverlening of bedrijven toestaat te wijzigen in een gebruik dat distributie of bezorging als hoofd- of nevenactiviteit heeft;
3. Te bepalen dat burgemeester en wethouders bij omgevingsvergunning van het onder beslispoint 2 genoemde verbod kunnen afwijken, als er geen onevenredig nadelige effecten ontstaan voor de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen en er geen verslechtering van het woon-en leefklimaat ontstaat;
4. Te bepalen dat het besluit, zoals vervat in de beslispointen 1, 2 en 3, in werking treedt daags na het raadsbesluit.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Geheimhouding

Het college heeft tijdelijke geheimhouding opgelegd op dit raadsvoorstel en bijlage op grond van artikel 55 lid 1, artikel 86 lid 2 en artikel 25 lid 2 Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 10 lid 2 sub g Wet Openbaarheid van bestuur tot de bekendmaking van het besluit. De raad wordt separaat gevraagd deze geheimhouding op grond van artikel 25 lid 3 Gemeentewet in de eerstvolgende raadvergadering te bekrachtigen.

Openbaarmaking van dit besluit en de bijlagen kan "onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden" (artikel 10, lid 2, sub g, van de Wet openbaarheid van bestuur) voorkomen. Het vorbereidingsbesluit verhindert de vestiging van een flitsbezorgdienst door te verbieden dat een verandering van het feitelijke gebruik leidt tot een gebruik waar bezorging als activiteit bij hoort. Daarmee kan de gemeente de vestiging van zo'n dienst op een plaats die nadelig is voor de leefomgeving van omwonenden of voor winkeliers in de buurt tegenhouden. De geheimhouding voorkomt dat een bezorgdienst nog snel even een of meer panden in gebruik neemt en daarmee de belangen van bewoners en winkeliers schaadt.

De tijdelijke geheimhouding is nodig totdat het besluit bekend is gemaakt. Als de gemeenteraad het vorbereidingsbesluit niet neemt, dan zal het college de gemeenteraad in openbaarheid informeren.

Samenvatting

Een nieuwe bedrijfsactiviteit, de zogenoemde “flitsbezorging”, vestigt zich op plaatsen die daar planologisch niet geschikt voor zijn. De bestemmingsplannen en beheersverordeningen kennen vaak geen adequate regeling om dergelijke bedrijven op ongewenste locaties te weren. Dit voorbereidingsbesluit brengt het wijzigen van het planologische gebruik onder een vergunningstelsel, ongeacht de onderliggende bestemming en zorgt daarmee dat de gemeente grip heeft op nieuwe vestigingen en tijd krijgt om nadere maatregelen te treffen.

Context

Aanleiding

In bestemmingsplannen zijn panden met de functie (bestemming) detailhandel bedoeld voor het doen van boodschappen in een winkel. Bij het toekennen van de functie is gekeken naar de planologische uitstraling van een winkel op de omgeving. Die uitstraling wordt in grote lijn gevormd door het komen en gaan van klanten, door een inrichting van de gevel van de winkel die uitnodigt om te winkelen en door de bevoorrading.

De mogelijkheid om via internet boodschappen te bestellen roept de vraag op of die vorm van boodschappen doen een vorm van de planologische activiteit detailhandel is of dat het gezien moet worden als een bedrijfsactiviteit. Duidelijk is dat een bedrijf dat zich richt op internetbestellingen geen klanten trekt en geen aantrekkelijke gevel nodig heeft.

Een internetwinkel met bezorgdienst kan ook gezien worden als de bedrijfsactiviteit distributie. In dat geval past zo'n bedrijf in beginsel alleen in een pand met een bedrijfsbestemming.

In 2021 zijn diverse bedrijven gestart met het aanbieden van snelle bezorgdiensten met een zogenoemde tienminutenservice. Dergelijke diensten kunnen een aanvulling zijn op de dienstverlening aan de klant en zorgen voor economische activiteit. De diensten kunnen ook klachten veroorzaken, omdat de aanbieders van die diensten zich ook op plekken vestigen waar de verkeersbewegingen door bevoorrading en door bezorgers het leef- en winkelklimaat aantasten. De handhaving van zo'n bedrijf dat op een verkeerde plek zit is lastig, omdat bestemmingsplannen geen rekening hebben gehouden met deze vorm van bedrijvigheid.

De vestiging van bezorgdiensten heeft bij een aantal gemeenten tot handhavingszaken geleid die aan de rechter zijn voorgelegd. Uit de uitspraken is de lijn te trekken dat de rechter afhaalzaken en webwinkels in beginsel aanmerkt als detailhandel, omdat de activiteiten vallen onder de begripsomschrijvingen van detailhandel die in bestemmingsplannen staan. De oorzaak van de uitleg van de rechter is dat die definitie nog stamt uit de tijd voor het internet. De uitleg heeft als gevolg dat de gemeente het detailhandels beleid niet adequaat kan uitvoeren, maar ook niet kan sturen op het aanbieden van passende locaties voor bezorgdiensten en het weren van bezorgdiensten op locaties waar dat gezien de leefbaarheid of de winkelomgeving ongewenst is.

Er kunnen zich nu drie situaties voordoen:

1. de bezorgdienst vestigt zich in een pand met een bestemming die bedrijven binnen de woonomgeving toelaat;
2. de bezorgdienst vestigt zich op een bedrijventerrein;
3. de bezorgdienst vestigt zich in een pand met een detailhandelsbestemming.

Vestiging in een bedrijfspand in de woonomgeving

De bedrijvenlijsten die in de woonomgeving van toepassing zijn kennen de activiteit bezorgdienst of distributiebedrijf niet. Als een bezorgdienst een vergunningaanvraag voor de vestiging indient, dan moet de gemeente (burgemeester en wethouders) bepalen of de planologische uitstraling van zo'n bezorgdienst vergelijkbaar is met een andere activiteit die wel op de lijst staat en die in de woonomgeving is toegestaan, de post- en koerierdienst. Dat is een bedrijf in de categorie C van de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving, wat wil zeggen dat zo'n bedrijf in beginsel niet past in de woonomgeving. Op de bedrijvenlijst die voor bedrijfsterrainen wordt gehanteerd komt een bezorgdienst wel voor, namelijk onder de benaming distributiebedrijf. De bijbehorende bedrijfscategorie is 3, een bedrijfscategorie die ook niet past in de woonomgeving. De uitkomst van zo'n onderzoek zal dan ook zijn dat de bezorgdienst niet toegelaten kan worden, behalve als de locatie voldoende afstand van woningen heeft of de bezorgdienst met maatregelen kan zorgen voor een belasting op de omgeving die gelijk te stellen is met de belasting van een bedrijf dat wel in de woonomgeving kan worden toegestaan.

Vestiging op een bedrijventerrein

De vestiging van een bezorgdienst op een bedrijventerrein is in overeenstemming met de bestemming op locaties waar de categorie 3 of hoger is toegestaan.

Vestiging in een pand met een detailhandelbestemming

In Utrecht zijn panden die de bestemming detailhandel hebben bedoeld voor winkels. Een winkel heeft onder meer de volgende kenmerken: de klant kan op bezoek komen, de klant kan ter plaatse kiezen welk artikel hij wil kopen, de klant kan ter plaatse betalen, de winkel biedt een bepaald soort assortiment aan. Een bezorgdienst is in eerste instantie een distributiebedrijf dat een aantal van de kenmerken van een winkel mist. Een bezorgdienst heeft ook een andere planologische uitstraling en een ander effect op de leefomgeving.

Een van de kernpunten van het Utrechtse detailhandelsbeleid is het clusteren van winkels in grotere en kleinere winkelcentra, omdat aangetoond is dat clusters van winkels meer klanten trekken en een levendiger straatbeeld opleveren. Een bezorgdienst die zich in een winkelpand vestigt onderbreekt en verstoort het winkelcluster, maakt het straatbeeld minder aantrekkelijk (verkeersbewegingen van bezorgers, wachtende bezorgers met voertuigen op de stoep, geen etalages, geen klanten) en is daarnaast een bedrijfsactiviteit die vaak niet past in de omgeving. Boven winkels wordt vaak gewoond en extra verkeersbewegingen kunnen de leefomgeving aantasten.

Conclusie van bovenstaande

Planologische gezien zijn bezorgdiensten distributiebedrijven die in een bedrijfscategorie zitten die niet zonder meer past in de woonomgeving. De vestiging van een bezorgdienst in een winkel komt al gauw in strijd met het detailhandelsbeleid en kan een onwenselijke invloed op de omgeving hebben.

Vorbereidingsbesluit en voorbereiden nieuwe regels

~~Omdat deze problematiek zich in alle grote steden voordoet, stemmen we de maatregelen af met een vijftal andere steden: Groningen, Eindhoven, Rotterdam, Den Haag en Amsterdam.~~ Een eerste stap is het nemen van een voorbereidingsbesluit, zodat ongewenste ontwikkelingen tegengehouden kunnen worden in de tijd die nodig is voor de aanpassing van het bestemmingsplan.

De vervolgstap is het verbeteren de regels in bestemmingsplannen, zodat onderscheid wordt gemaakt tussen detailhandel en een bezorgdienst, zodat bezorgdiensten zich niet zonder vergunning in een leegstaande winkel kunnen vestigen. Daarmee wordt de vestiging van bezorgdiensten in zo'n bestemming niet volledig geblokkeerd, want de gemeente kan voor locaties die zich daarvoor lenen een vergunning afgeven om te mogen afwijken van de bestemming. Deze aanpassingen worden gedaan met aandacht voor de gewone winkels die vanuit de winkel ook internetbestellingen afleveren.

Juridische context

Artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening geeft de gemeente de mogelijkheid om te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, het voorbereidingsbesluit. Daarbij kan de gemeente veranderingen van gebruik verbieden, om te zorgen dat er geen ongewenste ontwikkelingen komen die indruisen tegen het nieuwe bestemmingsplan.

Artikel 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepaalt onder meer dat vergunningaanvragen aangehouden moeten worden, als er een voorbereidingsbesluit geldt.

Beoogd effect

Het voorbereidingsbesluit geeft de gemeente tijd om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden en waar nodig de regels van bestemmingsplannen aan te passen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Geen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Besispunt	
1	Te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening ('Vorbereidingsbesluit'), voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBDETAILHANBEZORG-VA01

Argumenten	
1.1	<u>In een gebied waar een voorbereidingsbesluit geldt kan een verandering van gebruiksactiviteiten geweerd worden.</u> De voorbereiding van een bestemmingsplan dat de uitvoering van het detailhandelsbeleid beter verankert en een betere bescherming biedt van de leefbaarheid in woongebieden kost enige tijd. Gedurende de tijd die daarvoor nodig is zorgt dit voorbereidingsbesluit ervoor dat de gemeente ongewenste ontwikkelingen kan tegenhouden en andere ontwikkelingen kan vergunnen.
1.2	<u>Bedrijventerreinen en kantorenlocaties zijn buiten het werkingsgebied van het voorbereidingsbesluit gehouden.</u> De problematiek die de aanleiding is voor dit voorbereidingsbesluit speelt niet op de bedrijventerreinen en de kantorenlocaties. De werking van dit besluit zou in die gebieden tot onnodige procedures leiden.
Beslispunt	
2	Te bepalen dat het verboden is het feitelijke gebruik van de onder beslispunt 1 aangewezen gronden en bouwwerken met een bestemming die detailhandel, dienstverlening of bedrijven toestaat te wijzigen in een gebruik dat distributie of bezorging als hoofd- of nevenactiviteit heeft
Argumenten	
2.1	<u>Met het gebruiksverbod kunnen ongewenste gebruiksveranderingen tegengehouden worden.</u> De aanhoudingsplicht van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt geen bescherming voor gebruiksveranderingen die zonder bouwvergunning kunnen plaatsvinden. Het gebruiken van een leegstaande winkel gebruiken als bedrijfsruimte kan is vaak mogelijk zonder verbouw van het pand. Met dit verbod op grond van het vierde lid van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening om het gebruik te wijzigen is het vestigen van een bezorgingsbedrijf in een winkel niet toegestaan.
2.2	<u>Het verbod om het gebruik te veranderen is toegespitst op de problematiek die de reden is voor het voorbereidingsbesluit.</u> Omdat dit voorbereidingsbesluit alleen bedoeld is om het vestigen van bezorgdiensten, waaronder flitsbezorgdiensten, te weren op locaties die zich niet lenen voor dergelijke distributiebedrijven, is het verbod beperkt tot de functies of bestemmingen waarbinnen een vestiging niet zonder meer tegengehouden kan worden. En vervolgens is ook het verbod op het wijzigen van het gebruik nog toegespitst op bezorging en distributie. Daarmee raakt het verbod een heel beperkt aantal gebruikswijzigingen.
2.3	<u>Dit verbod is een noodzakelijke aanvulling op de wettelijke voorbereidingsbescherming van een ontwerpbestemmingsplan.</u> Zodra een ontwerpbestemmingsplan ter inzage ligt, kunnen omgevingsvergunningaanvragen op grond van de wet aangehouden worden. In dit geval is die bescherming onvoldoende, omdat voor functieveranderingen die binnen de geldende bestemmingsregeling toegestaan zijn geen omgevingsvergunning vereist is.
Beslispunt	
3	Te bepalen dat burgemeester en wethouders bij omgevingsvergunning van het onder beslispunt 2 genoemde verbod kunnen afwijken, als er geen onevenredig nadelige effecten ontstaan voor de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen en er geen verslechtering van het woon- en leefklimaat ontstaat.

Argumenten	
3.1	<u>Met deze bepaling kunnen wenselijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld een bezorgdienst op een aanvaardbare locatie, die beter aansluit bij het voor te bereiden bestemmingsplan, vergund worden.</u>
	Met deze vergunningsmogelijkheid op grond van het vierde lid van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening kan het verbod op gebruiksverandering doorbroken worden, als er geen reden is om een ontwikkeling tegen te houden.
Beslispunt	
4	Te bepalen dat het besluit, zoals vervat in de beslispunten 1, 2 en 3, op de dag na het raadsbesluit in werking treedt.
Argumenten	
4.1	<u>Een spoedige inwerkingtreding verkleint de kans op ongewenste ontwikkelingen.</u> Artikel 3.7, tweede lid van de Wet ruimtelijke ordening verplicht de gemeenteraad om de datum van inwerkingtreding vast te stellen. Met een onverwijlde inwerkingtreding wordt passend gereageerd op het risico op ongewenste gebruiksaanwijzingen.

Financiën

Dit besluit heeft geen financiële gevolgen, al kan een schadeclaim van een eigenaar van een onroerende zaak nooit helemaal worden uitgesloten.

Vervolg

Na vaststelling wordt het voorbereidingsbesluit gepubliceerd.

De bestemmingsplannen zullen worden aangepast door een regels toe te voegen aan het ontwerp van het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht of door een herziening van dat plan voor te bereiden. De beheersverordeningen worden vervangen door een bestemmingsplan.

Als de Omgevingswet in werking treedt, zullen de bovenstaande maatregelen voor zover ze nog niet genomen zijn als wijzigingen van het omgevingsplan worden voorbereid.

Participatie

Bij voorbereidingsbesluiten vindt geen participatie plaats. Dit volgt uit de aard van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit is een beheersmatige en beschermende maatregel.

Communicatie

Een voorbereidingsbesluit wordt op de wettelijk voorgeschreven wijze gepubliceerd. Tegen een voorbereidingsbesluit staat geen bezwaar en beroep open.

Niet-Referendabel

Het betreft een raadsvoorstel inzake de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan (artikel 3 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- werkingsgebied voorbereidingsbesluit - IMRO-identificatie
NL.IMRO.0344.VBDETAILHANBEZORG-VA01

Bijlagen informatief

-