

Zaaknummer : 1168115
Team : Ruimtelijk Beleid Heemstede
Portefeuillehouder : A.M.C.E. Stam
Openbaarheid : Actief openbaar

ONDERWERP

Terinzagelegging ontwerp-bestemmingsplan 'Flitsbezorgdiensten'

SAMENVATTING

De raad heeft over de mogelijke vestiging van flitsbezorgdiensten op 2 juni 2022 een voorbereidingsbesluit genomen. Op basis daarvan heeft het college een ontwerp-bestemmingsplan voorbereid dat de vestigingsmogelijkheden van flitsbezorgdiensten reguleert. Hierin wordt bepaald dat flitsbezorgdiensten ('city-hubs' en 'darkstores') niet direct zijn toegestaan. Het college kan dit alsnog faciliteren via een daarvoor opgenomen afwijkingsbevoegdheid. Het college legt het ontwerp-bestemmingsplan voor aan de commissie Ruimte om haar zienswijze hierover kenbaar te maken.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

- Europese Dienstenrichtlijn;
- Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro);
- Visie Winkelcentra Heemstede (2016) en Verordening Winkeltijden Heemstede (2013);
- Voorbereidingsbesluit 'Flitsbezorgdiensten', raadsbesluit d.d. 2 juni 2022.

BESLUIT B&W

1. In te stemmen met het ontwerp-bestemmingsplan 'Flitsbezorgdiensten';
2. Het ontwerp-bestemmingsplan voor te leggen aan de commissie Ruimte om haar zienswijze kenbaar te maken (B-stuk).

AANLEIDING

De raad heeft op 2 juni 2022 het voorbereidingsbesluit 'Flitsbezorgdiensten' genomen (o.g.v. artikel 3.7 Wro). Het voorbereidingsbesluit voorkomt dat er gedurende de periode van een jaar zich in Heemstede flitsbezorgers kunnen vestigen. De overweging daarbij was dat dergelijke functies mogelijk (nog onvoorziene) impact kunnen hebben op de omgeving. De geldende bestemmingsplannen bieden daarin onvoldoende duidelijkheid.

Door het besluit hebben we een zorgvuldige ruimtelijke afweging kunnen maken over de inpassing van flitsbezorgdiensten. Door dit vast te leggen in nieuw bestemmingsplan kunnen we aangeven op welke locaties en onder welke randvoorwaarden flitsbezorgdiensten kunnen worden toegestaan. Ook kunnen we nader motiveren in welke gebieden deze functie c.q. activiteit niet gewenst is.

De Wro schrijft voor dat uiterlijk binnen een jaar na een voorbereidingsbesluit het ontwerp van het bestemmingsplan 'ter inzage wordt gelegd'. Bijlage 1 toont een weergave van het voorbereidingsbesluit met de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en argumenten.

Nieuw fenomeen en dienstmogelijkheid: van 'darkstores' naar 'city-hubs'

De oorspronkelijke verschijning van flitsbezorgdiensten in de vorm van darkstores heeft de afgelopen paar jaar tot weerstand geleid. De vestiging ervan wordt als nadelig beschouwd voor de ruimtelijk-functionele kwaliteit van de omgeving, zoals centrumgebieden. Het gaat dan met name om zaken als uitstraling en (verkeers)overlast.

Om bovenstaande reden hebben de drie flitsbezorgdiensten Getir, Gorilla's (inmiddels gefuseerd) en Flink hebben het darkstore-concept vorig jaar doorontwikkeld naar een zogenaamd 'city-hub-concept'. Daarvoor hebben zij op 10 mei 2022 de Gedragscode Sector Snelle Bezorging gesloten (zoals opgenomen in bijlage 4 van de toelichting).

Kenmerkend voor een city-hub is dat aanvullend in ieder geval een voor het publiek toegankelijke ruimte voor detailhandel aanwezig is. Deze ruimte is qua uitstraling grotendeels vergelijkbaar met een winkel. Dat is afwijkend van het darkstore-concept, dat uitsluitend op de bezorgdienst is gericht in een gebouw met een gesloten karakter en stalling van fietsen buiten het gebouw. Hoofdstuk 2 van de toelichting gaat uitgebreider in op de kenmerken van beide concepten.

MOTIVERING

Het is gewenst om de inpassing van city-hubs en darkstores af te wegen in het ruimtelijk-planologisch kader. Hiervoor geldt het principe van een goede ruimtelijke ordening: de juiste functie op de juiste plek. Het gekozen instrument, een paraplubestemmingsplan, zorgt voor een zorgvuldige inpassing van flitsbezorgdiensten in het beleid, de omgeving en de bestemmingsplannen.

Voordat het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd is het van belang om hierover een zienswijze op te halen bij de commissie Ruimte. Hieronder volgt een toelichting op de motivering.

Gekozen instrument: een paraplubestemmingsplan

Er is voor gekozen om een bestemmingsplan voor het gehele grondgebied vast te stellen. Dit regelt de vestigingsmogelijkheden van city-hubs en darkstores. Een thematisch bestemmingsplan dat voor het gehele grondgebied geldt noemen we een paraplubestemmingsplan. Dit parapluplan beschrijft en wijzigt op onderdelen

de vigerende bestemmingsplannen. Het laat de bestemmingsplannen voor het overige deel ongewijzigd.

Inpassing in beleid en omgeving

Het gemeentelijk beleidskader wordt met name gevormd door de Visie Winkelcentra Heemstede en de Verordening Winkeltijden Heemstede. Het beleid streeft voor Heemstede naar een levendig centrumgebied met een aantrekkelijk woonklimaat en ruimte voor ontmoeting. Daarnaast streven we naar een goede en veilige verkeersafwikkeling voor inwoners en bezoekers. Nieuwe ontwikkelingen moeten deze huidige structuur versterken.

De beleidsuitgangspunten zijn, rekening houdend met relevante wet- en regelgeving, vertaald in een vestigingskader (lees: randvoorwaarden). Het uitgangspunt voor dit nieuwe bestemmingsplan is dat de gemeente flitsbezorgdiensten niet direct toestaat. De vestiging van een flitsbezorgdienst (in de vorm van een city-hub) is onder voorwaarden inpasbaar in winkelcentra. Darkstores zijn onder voorwaarden alleen inpasbaar op bedrijventerreinen.

Vestigingskader flitsbezorgdienst als city-hub

Het college kan via een afwijkingsbevoegdheid ontheffing verlenen voor het toestaan van een city-hub als wordt voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

Ten aanzien van de ligging in de stedelijke structuur:

1. de locatie ligt centraal in het verzorgingsgebied zoals de kern of een gebied rondom het centrum; dit is een voorwaarde die weliswaar op de eerste plaats door de flitsbezorgdienst wordt gesteld; hierdoor zijn woongebieden ongeschikt als vestigingslocatie;
2. de locatie maakt deel uit van een gebied met een gemengd karakter en is niet gelegen op een bedrijventerrein;
3. de locatie ligt bij voorkeur aan de randen van de gemengde gebieden, zoals een winkelstraat; ligging in een winkelstraat is een optie als de vestiging door de beperkte omvang vergelijkbare ruimtelijke effecten heeft als andere winkels of functies in de winkelstraat die ter plaatse zijn toegestaan, of wanneer die effecten zich hoofdzakelijk buiten de winkelstraat voordoen.

Ten aanzien van de ontsluiting:

1. de locatie sluit goed aan op hoofdwegen voor bevoorrading door grote voertuigen of ligt in een winkelstraat of andere gemengde gebieden waar bevoorrading plaatsvindt door kleinere voertuigen zoals die in straten en gebieden gebruikelijk is;
2. de locatie sluit goed aan op de lokale structuur voor fietsen en hiermee vergelijkbare voertuigen in verband met bezorging.

Ten aanzien van de ligging in de omgeving:

1. de locatie kan in ieder geval solitair zijn gelegen in het stedelijk gebied en omsloten door wegen en/of groene randen, vergelijkbaar met solitaire bedrijfs-, kantoor- en schoollocaties;
2. de locatie kan in ieder geval een locatie zijn met een bestemming voor bedrijven uit milieucategorie 2 of een locatie die door de ligging overeenkomt met aan de algemeen gebruikelijke randvoorwaarden hiervoor;
3. de locatie kan ook in gemengde gebieden zijn gelegen, voor zover de ruimtelijke effecten van een city-hub vergelijkbaar zijn met de ruimtelijke effecten van functies in de omgeving; bij een korte afstand tot woningen kunnen aanvullende geluidsmaatregelen worden getroffen als waarborg voor behoud van een goed woon-en leefklimaat;
4. de locatie en het toekomstig gebruik voor een city-hub voldoen aan de milieuvorwaarden zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, met name ten aanzien van het geluid van laden en lossen.

Ten aanzien van de inrichting, het gebouw en het gebruik van de locatie:

1. inpandige stallings- en wachtruimte voor vervoersmiddelen en bezorgers is aanwezig en wordt als zodanig gebruikt; als interne stallingsruimte niet mogelijk is kan buiten ter plaatse van het perceel worden toegestaan; voor zover geen interne stallingsruimte of stallingsruimte buiten op het perceel beschikbaar is en aangetoond wordt dat in de openbare ruimte wel voldoende stallingsruimte beschikbaar is, bijvoorbeeld mede gelet op de beperktere omvang van de vestiging, dan kan stallingsruimte in de openbare ruimte worden gebruikt;
2. het pand heeft een zichtbare interactie met de directe omgeving en heeft dus niet een overwegend gesloten uiterlijk in de vorm van overwegend dichtgeplakte ramen zonder een zichtrelatie met straat en zonder interactie met publiek;
3. de locatie wordt zodanig gebruikt dat de woonfunctie in de omgeving hiervan geen hinder ondervindt;
4. voor de bezorging worden vervoersmiddelen zonder geluidsemissie ingezet;
5. voldaan wordt aan de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022); dit blijkt uit een jaarlijkse periodieke monitoring die aan de gemeente en omgeving beschikbaar wordt gesteld (bijlage 4);
6. rekening wordt gehouden met de Verordening winkeltijden Heemstede.

Aanvullende bepalingen in het besluit tot afwijking:

1. voor zover nodig worden in het besluit voor afwijking aanvullende bepalingen opgenomen gericht op een zorgvuldige afstemming van het gebruik op de omgeving, zoals geluidsnormen;
2. nadere voorwaarden kunnen ook worden opgenomen voor de bedrijfsvoering in relatie tot een betere inpassing van het gebruik in de omgeving, zoals elementen uit de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen (10 mei 2022) en een informatiepunt of contact tussen de city-hub en omgeving.

Vestigingskader flitsbezorgdienst als darkstore

Het college kan via een afwijkingsbevoegdheid ontheffing verlenen voor het toestaan van een darkstore als wordt voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

Ten aanzien van de ligging in de stedelijke structuur:

1. de locatie is gelegen op een bedrijventerrein;
2. de locatie ligt nabij het verzorgingsgebied, dus niet achter op een bedrijventerrein.

Ten aanzien van de ontsluiting:

1. de locatie sluit goed aan op de lokale structuur voor fietsen en hiermee vergelijkbare voertuigen in verband met bezorging.

Ten aanzien van de inrichting, het gebouw en het gebruik van de locatie:

1. inpandige wachtruimte voor bezorgers is aanwezig en wordt als zodanig gebruikt;
2. stallingsruimte voor voertuigen kan buiten het gebouw worden ingericht;
3. het pand hoeft geen zichtbare interactie met de directe omgeving te hebben en kan dus een overwegend gesloten uiterlijk hebben, tenzij voor de betreffende locatie wel dergelijke welstandseisen van toepassing zijn.
4. voor de bezorging worden vervoersmiddelen zonder geluidsemissie ingezet;
5. voldaan wordt aan de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022); dit blijkt uit een jaarlijkse periodieke monitoring die aan de gemeente en omgeving beschikbaar wordt gesteld.

Aanvullende bepalingen in het besluit tot afwijking:

1. nadere voorwaarden kunnen ook worden opgenomen voor de bedrijfsvoering in relatie tot een betere inpassing van het gebruik in de omgeving, zoals elementen uit de Gedragscode Sector Snelle Boodschappen Bezorging (10 mei 2022)

Juridische inpassing in bestemmingsplan

Uit jurisprudentie (zie ook bijlage 6 van de toelichting) blijkt dat city-hubs en darkstores op de eerste plaats een specifieke bezorgdienst zijn. Beide functies zijn niet gelijk te stellen met detailhandel. In dit voorliggend bestemmingsplan hebben we daarom bepaald dat flitsbezorgdiensten (ongeacht de vorm) niet direct zijn toegestaan. Het alsnog faciliteren hiervan kan alleen via een opgenomen afwijkingsbevoegdheid.

De juridische opzet van het paraplubestemmingsplan is als volgt:

- Voor de begrippen city-hub, darkstores en flitsbezorging zijn in de regels van het bestemmingsplan begripsbepalingen opgenomen.
- In de begripsbepaling van detailhandel wordt aangegeven dat zowel city-hubs als darkstores niet onder dit begrip vallen.
- Voor diverse bestemmingen wordt bepaald dat city-hubs en darkstores niet zijn toegestaan. Om een city-hub in het stedelijk gebied te kunnen toestaan is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen. Toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid moet aan in het bestemmingsplan verwerkte vestigingskader voldoen. Het college kan darkstores via een afwijkingsbevoegdheid op een bedrijventerrein toestaan.

Relatie met de Europese Dienstenrichtlijn

Met dit bestemmingsplan nemen we beperkingen op aan de vestigingsmogelijkheden voor een flitsbezorgdienst. Dat betekent dat er toetsing moet plaatsvinden aan de Europese Dienstenrichtlijn. Daarin wordt getoetst op drie criteria: het discriminatieverbod, noodzakelijkheid en evenredigheid. Aangezien er aan dit bestemmingsplan ruimtelijke motieven ten grondslag liggen voldoet het aan de Dienstenrichtlijn. In de toelichting (paragraaf 2.4) wordt hier uitvoeriger op ingegaan.

FINANCIËN

Met dit bestemmingsplan zijn geen uitvoeringskosten gemoeid. Onze gemeente loopt daarnaast geen vermeldenswaardige financiële risico's bij vaststelling van dit bestemmingsplan.

PLANNING/UITVOERING

Artikel 3.8 van de Wro schrijft de procedure van een bestemmingsplan voor. Na behandeling in de commissie Ruimte zal het ontwerp van dit bestemmingsplan door het college, met inachtneming van de zienswijze van de commissie, worden vastgesteld. Daarna wordt het gedurende 6 weken ter inzage gelegd. Vervolgens verzamelen we alle zienswijzen en voorzien deze van een reactie.

Als er aanpassingen aan het plan moeten worden gedaan zullen we deze doorvoeren. Vervolgens bieden we het plan aan de raad ter vaststelling aan. De verwachting is dat dit in november 2023 plaatsvindt.

Fase & Besluitvorming	Juni 2022	Mei 2023-	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov
Vorbereidingsbesluit								
Zienswijze ontwerp-bestemmingsplan (commissie)								
Inzagelegging Ontwerp-bestemmingsplan (B&W)								
Zienswijzeperiode								
Bestemmingsplan (raad)								
Beroepstermijn								

SAMENWERKING EN COMMUNICATIE

Vooroverleg

Het Besluit ruimtelijke ordening schrijft voor dat voorafgaand aan het vaststellen van een ontwerp-bestemmingsplan relevante overheidsdiensten worden geraadpleegd. Het Rijk heeft aangegeven alleen bij bestemmingsplannen die nationale beleidsdoelen kunnen beïnvloeden voorafgaand overleg nodig is. Daarom is alleen een kennisgeving richting provincie en het hoogheemraadschap gegaan. Beide overlegpartners hebben geen aanleiding gezien om te reageren.

Communicatie

- We stellen de BIZ Heemstede Centrum apart per brief op de hoogte van de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan en de start van de termijn voor het indienen van zienswijzen;
- We maken de terinzagelegging bekend in de Staatscourant en in de Heemsteder;
- Daarnaast wordt via een persbericht een algemene aankondiging van de terinzagelegging gedaan om inwoners hierop te attenderen.

DUURZAAMHEID

De vestiging van een flitsbezorgdiensten zorgt voor een duurzamere vervoersmodaliteit: door de opgenomen randvoorwaarde ten aanzien van het gebruik van fietsen en elektrische vervoersmiddelen zoals e-bikes en e-scooters. Dit past binnen de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen.

BIJLAGEN

1. Kenmerk 1046126: Vorbereidingsbesluit Flitsbezorgdiensten
2. Kenmerk 1168115: Toelichting en regels bestemmingsplan Flitsbezorgdiensten