

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

Raadsbesluit

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 8 november 2011;

gelet op het bepaalde in artikel 3 Winkeltijdenwet en hoofdstuk 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t :

om in afwijking van het advies van de Commissie bezwaarschriften:

- de bezwaarmakers ontvankelijk te verklaren in hun bezwaar;
- in afwijking van het advies van de Commissie bezwaarschriften de bezwaren tegen uw besluit van 28 juni 2011 ongegrond te verklaren;
- het besluit van 28 juni 2011 in stand te laten onder aanvulling van de motivering in de toelichting, waarmee deze toelichting als volgt komt te luiden:

TOELICHTING

Wettelijk kader

Het raadsbesluit van 28 juni 2011 -strekking tot verruiming van de mogelijkheid tot zondagopenstelling- vindt zijn wettelijke basis in de bevoegdheid van de gemeenteraad om op grond van artikel 3, derde lid aanhef en onder a Wtw vrijstelling te verlenen van de in artikel 2, eerste lid onder a en b van die wet opgenomen verboden.

Dit artikel valt uiteen in twee delen, enerzijds moet worden beoordeeld of sprake is van substantieel en autonoom toerisme en anderzijds moet de gemeenteraad een belangenafweging maken. Voor het substantieel en autonoom toerisme heeft de wetgever de gemeenteraad beoordelingsvrijheid en voor de belangenafweging beleidsvrijheid gegeven.

Artikel 3 lid 6 van de Wtw vermeldt vervolgens de belangen die de gemeenteraad bij haar besluitvorming dient te betrekken:

- a het belang van werkgelegenheid en economische bedrijvigheid in de gemeente, waaronder mede wordt begrepen het belang van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel;
- b het belang van de zondagsrust in de gemeente;
- c het belang van de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente.

Zoals aangegeven heeft de wetgever hier een hoge mate van beleidsvrijheid aan de gemeenteraad toegekend, door slechts te stellen dat blijkt moet worden gegeven dat de belangenafweging heeft plaatsgevonden en hoe die belangen in de besluitvorming zijn betrokken.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

De hiervoor genoemde wettelijke bevoegdheid van de gemeenteraad moet worden gezien in het licht van de wetsgeschiedenis ten aanzien van de mogelijkheid tot zondagopenstelling.

Wetsgeschiedenis

De winkeltijdenwet (Wtw) zoals deze sinds 1 januari 2011 van kracht is, vindt zijn oorsprong in de Winkelsluitingswet 1976 en de Winkeltijdenwet 1996.

Met de introductie van de Winkeltijdenwet in 1996 (hierna Wtw 1996) is de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van het in artikel 2 vervatte verbod op zondagopenstelling aanzienlijk verruimd ten opzichte van hetgeen mogelijk was onder de Winkelsluitingswet (Wsw). Illustratief voor deze wijziging is de naamswijziging van de wet van Winkelsluitingswet naar Winkeltijdenwet. Uit de Memorie van Toelichting bij de Wtw 1996 komt naar voren dat de wetswijziging haar oorsprong vindt in de wens tot vergroting van de economische dynamiek, vergroting van de werkgelegenheid en om in te spelen op de ontwikkeling naar andere leef- en werkpatronen.

Afgesproken werd om 'moderne arbeids- en leefpatronen niet in de weg te staan' en de restricties van de Wsw sterk te verminderen. Een vermindering in uniformiteit van vraag en aanbod tussen consumenten, ondernemers en werknemers met betrekking tot openingstijden leidt tot een grotere wens om hier zelf keuzes te maken. Een overheid die door regelgeving marktpartijen daarbij onnodig beperkt, remt tevens nieuwe initiatieven en ontnemt hen mogelijkheden.¹

Met de inwerkingtreding van de Wtw 1996 heeft de wetgever ook beoogd de regelgeving ten aanzien van de winkelsluitingstijden sterk te decentraliseren. Een ontheffingsbevoegdheid van het in artikel 2 vervatte verbod tot het openstellen van winkels op zondag werd opgenomen, waarbij de gemeenteraad volledig werd vrij gelaten om te beoordelen of er al dan niet aanleiding was voor een vrijstelling of ontheffing². De wetgever wilde zo de decentrale overheden de vrijheid bieden om in verband met 'toeristische aantrekkingskracht' vrijstelling te verlenen van het verbod tot zondagsopenstelling. De wet creëerde ruimte om flexibel op lokale omstandigheden in spelen in de vorm van de toerismebepaling³. Hoofregel bleef weliswaar dat de winkels op zondag gesloten zijn, maar gemeenten werden vrijgelaten om door middel van diverse vrijstellings- en ontheffingsbevoegdheden van deze hoofregel af te wijken. Daaronder dus de toerismebepaling uit artikel 3, lid 3, onder a, van de Wtw 1996. Op grond van dit artikel kon worden toegestaan dat meer dan 12 zondagen per jaar de winkels open werden gesteld, mits in de betreffende gemeente sprake was van op de gemeente gericht toerisme, waarvoor de aantrekkingskracht buiten de verkoopactiviteiten ligt die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt.

¹ TK 1994-1995, 24226, nr. 3. P. 1.

² TK 1994-1995, 24226, nr. 3, p. 27.

³ TK 2008-2009, 31728, nr. 3, p. 1-2 en TK 1990-1991, 21963, nr. 3.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

In de praktijk bleek vervolgens dat sommige gemeenten de toerismebepaling steeds ruimer toepasten, ook als geen sprake was van op de gemeente gericht toerisme. Daardoor werd het uitgangspunt van de Wtw (winkelsluiting op zondag) steeds verder uitgehold. Om dit tegen te gaan heeft de wetgever de Wtw 2011 per 1 januari 2011 gewijzigd. Met deze wetswijziging is beoogd aan toepassing van de toerismebepaling extra inhoudelijke en procedurele voorwaarden te stellen, waardoor belangen als zondagsrust, leefbaarheid, veiligheid en openbare orde beter beschermd zouden worden en tegelijkertijd de ruimere zondagopenstellingen voor gemeenten met substantieel en autonoom toerisme mogelijk blijven. Met andere woorden, de wetswijziging beoogt de toerismebepaling te verhelderen, zodat voortaan duidelijker is in welke gevallen gemeenten bevoegd zijn vrijstelling te verlenen van het verbod tot zondagsopenstelling vanwege substantieel op de gemeente gericht toerisme.

Ook na de wetswijziging van 1 januari 2011 blijft het primaat voor een besluit tot vrijstelling van het zondagsopenstellingsverbod op basis van de toerismebepaling op decentraal gemeentelijk niveau rusten. De wetgever stelt hierover dat niet centraal met kwantitatieve criteria een drempel wordt bepaald wanneer sprake is van 'substantieel toerisme'. Toerisme kent vele verschijningsvormen en richt zich op velerlei typen bestemmingen en attracties. Het in één definitie vangen van de toeristische variëteit en op basis daarvan formuleren van een aantal kwantitatieve criteria zou niet leiden tot het gewenste onderscheid tussen eigenlijk en oneigenlijk gebruik en niet conform de ratio van decentralisatie zijn. De variëteit in de huidige toepassing van de toerismebepaling toont aan dat het winkeltijdenbeleid om lokaal maatwerk vraagt. Het is juist daarom de gemeenteraad die beoordeelt of sprake is van substantieel toerisme. Het belang van de toeristische sector voor de gemeentelijke economische ontwikkeling zal hierbij een belangrijk criterium zijn⁴.

De wijziging van wet ziet daarmee op een inkadering van de toerismebepaling als bedoeld in artikel 3 lid 3, onder a Wtw. Deze inkadering heeft tot doel het 'oneigenlijk gebruik' van de toerismebepaling uit de Wtw tegen te gaan.

Al met al is met de gewijzigde Wtw uitdrukkelijk niet beoogd het aantal koopzondagen in te perken, maar slechts de besluitvorming te coördineren en zorg te dragen dat deze besluitvorming steeds zorgvuldig geschiedt. Voorts brengt dit wetsvoorstel geen verandering in de bevoegdheid tot toepassing van de toerismebepaling, deze bevoegdheid blijft rusten bij de gemeenteraad, waarbij de gemeenteraad een ruime mate van beoordelingsvrijheid (ten aanzien van de vraag of sprake is van substantieel en autonoom op de gemeente gericht toerisme) en beleidsvrijheid (ten aanzien van de belangenafweging) heeft⁵.

De gewijzigde toerismebepaling uit de Wtw van 1 januari 2011 is van toepassing op het besluit tot verruiming van de zondagopenstelling.

⁴ TK 2008-2009, 31728, nr. 3, p. 4.

⁵ TK 2008-2009, 31728, nr. 16 p. 1 en EK 2009-2010, 31.728, C p. 2-3.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

Artikel 3 lid 3 onder a van de Wtw: Substantieel autonoom toerisme

Op grond van dit artikel en de navolgende omstandigheden heeft de gemeente in redelijkheid gebruik kunnen maken van de toerismebepaling, aangezien sprake is van op de gemeente of een deel daarvan gericht toerisme met een substantiële omvang, waarbij de aantrekkingskracht voor dat toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen buiten de verkoopactiviteiten die door verruiming van de toegestane zondagopenstelling mogelijk worden gemaakt.

Ook wordt voldaan aan het vereiste van de aanhef van artikel 3 lid 3 Wtw dat de verruiming van de openstelling *ten behoeve van* dit substantiële autonome toerisme plaats moet vinden. De winkelopstelling moet kortom ondersteunend zijn of kunnen worden. Dit betekent dat de bevoegdheid van artikel 3 lid 3 moet worden gezien als een uitzondering op de hoofdregel dat winkels in beginsel op zondag gesloten dienen te zijn.

Als een gemeente gebruik wil maken van deze uitzondering moet er sprake zijn van -zo volgt ook uit jurisprudentie van het CBB- natuur- of stedenschoon, toeristische recreatiecentra en toeristische evenementen die zich in betekenende mate onderscheiden van datgene wat op dat vlak bij vele andere gemeenten voorhanden is. Deze omstandigheden moeten tezamen of zelfstandig de toeristische aantrekkingskracht vormen waarop artikel 3 derde lid, onder a van de Wtw oog heeft⁶.

In Rheden zijn ruim voldoende toeristische attracties aanwezig om te voldoen aan het criterium van artikel 3 lid 3, onder a van de Wtw.

Allereerst is het Nationaal park Veluwezoom, waarvan de Posbank in het zuidoosten van het park deel uitmaakt, een zeer belangrijke toeristische attractie met 2 miljoen bezoekers op jaarbasis, reeds zonder verruimde zondagopenstelling. Het Nationaal park Veluwezoom ligt ingeklemd tussen de A50 aan de westzijde en het dorp Rheden met zijn zeven kernen aan de oostzijde. Daardoor vormen de kernen Velp, Rheden en Dieren, gelet op hun geografische, landschappelijke en infrastructurele verwevenheid in feite één geïntegreerd geheel met het zuidoosten van de Veluwezoom. Daarbij verschaffen, op betrekkelijk geringe afstand van de betreffende winkelgebieden, toe- en afritten -waaronder wandel-, fiets- en ruiterspaden- toegang tot het nabijgelegen Posbank gebied. Toeristen die komende van buiten de gemeente Rheden de Veluwezoom wensen te bezoeken, zullen daarbij altijd één of meerdere kernen van de gemeente Rheden doorkruisen.

De vele voorzieningen van de Veluwezoom zijn ook in het zuidoostelijk deel van het park gesitueerd en worden ook op zondagen het gehele jaar door door vele toeristen bezocht. Deze voorzieningen variëren van sportieve activiteiten tot een bezoekerscentrum met eigen activiteiten. Dit deel van de Veluwezoom is daarmee niet primair gericht op toeristen die komen voor rust en stilte. Deze laatste categorie bezoekers trekt vooral naar het noordelijk deel van het park.

⁶ CBB 26 september 2007, LJN BB4274, rov. 6. 7.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

Daarnaast heeft de gemeente Rheden zich inmiddels ontwikkeld tot een toeristische gemeente bij uitstek. Zo kent Rheden maar liefst 275 toeristenattracties en evenementen waarvan vele die jaarlijks terugkeren. Naast de Veluwezoom zijn daarbij grote publiekstrekkers:

- De Veluwe Stoomtrein Dieren (80.650 bezoekers in 2008 en 65.000 in 2009);
- De Spelerij in Dieren (ongeveer 80.000 bezoekers in 2010);
- de Posbankloop;
- Outdoor Gelderland (35.000 bezoekers);
- Windmill Cup (internationaal jeugdtennis) (10.000 bezoekers op 5-9 juli 2011);
- Erica Jaarmarkt Dieren (25.000 bezoekers);
- Landgoedmarkt Hof te Dieren (ongeveer 2000 bezoekers per zondag);
- Bezoekerscentrum Veluwezoom (jaarlijks 180.000 tot 195.000 bezoekers).

Voor zover deze attracties en evenementen niet zozeer specifiek op 'zondagtoerisme' zijn terug te voeren, dragen zij bij aan het algemeen toeristisch karakter van Rheden en zijn ze dus illustratief voor de aanwezigheid van het substantieel toerisme in de gemeente.

Vervolgens kan worden overnacht op 5 campings met gezamenlijk 340 plaatsen, in groepsaccommodaties en bij 24 bed and breakfastgelegenheden en 4 viersterren hotels met 226 kamers. Vanaf 2012 komt daar een nieuw hotel met 40 luxe kamers bij.

Het toerisme en de wens van de gemeente dit verder uit te bouwen, zijn ook verankerd in gemeentelijk beleid:

- Rheden op z'n best, tussen IJssel en Veluwezoom;
- Toeristisch Recreatief Ontwikkelingsplan 2008-2012, waaruit onder meer blijkt dat er gemiddeld €341,00 wordt uitgegeven door een toerist/recreant, waarvan €46,00 wordt besteed aan dagbestedingen en € 295,00 aan accommodaties. Ook blijkt uit dit plan dat in 2007 al maar liefst 1892 arbeidsplaatsen in verband met de toeristische sector in de gemeente aanwezig waren.

Verder is bijvoorbeeld voor een zogeheten 'EUregio-project' gekozen voor het opzetten van activiteiten die gericht zijn op het aantrekken van Duitse toeristen. Dit project bestond uit het ontwikkelen van tweetalige thematische wandel- en fietsroutes, waarmee toeristen en recreanten langs onder meer cultuurhistorisch interessante objecten en locaties worden geleid. Op tien locaties bevinden zich zogeheten 'luisterkeien', waar informatiepanelen op bevestigd zijn. De informatiepanelen geven in het kort informatie over de plek waar de bezoeker staat. Voor de financiering van het project is mede gebruik gemaakt van een Europese subsidie.

Ten slotte profiteert de gemeente Rheden en vooral het dorp Rheden van haar ligging nabij het populaire recreatiegebied Rhederlaag. Vele bezoekers van Rhederlaag maken gebruik van het voet/fietsveer over de IJssel naar Rheden en de Veluwezoom.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

Gelet op het voorgaande staat buiten twijfel dat de Rheden een toeristische gemeente is. Het op de gemeente gerichte toerisme is goed te onderscheiden van vele andere gemeenten en er is zonder meer sprake van zowel autonoom als substantieel op de gemeente gericht toerisme.

En dus geldt voor al het toerisme -gezamenlijk bezien- dat de gemeenteraad van Rheden zich in alle redelijkheid op het punt kan stellen dat sprake is van op de gemeente gericht substantieel toerisme met autonome aantrekkingskracht omdat de aantrekkingskracht voor dat toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling mogelijk worden gemaakt.

Artikel 3 lid 3 aanhef van de Wtw: ten behoeve van

In de parlementaire geschiedenis bij de laatste wetwijziging van de Wtw is opgemerkt dat het verband tussen het toerisme en zondagopenstelling aanwezig moet zijn of tot stand moet komen⁷. Dit hangt mede af van de aard van (autonome) toeristische aantrekkingskracht. De vaststelling of aan deze voorwaarde is voldaan, vergt een beoordeling van alle feiten en omstandigheden van het geval welke nauw verweven is met de specifieke situatie ter plaatse (lokaal maatwerk). Voor de gemeente Rheden geldt dat de economie van Rheden een positief effect ondervindt van de toeristische trekpleisters binnen de gemeente. Door zondagopenstelling gedurende het gehele jaar toe te staan, zullen de toeristen die naar de toeristische bestemmingen trekken profijt ondervinden van de bijkomende faciliteiten die voortaan op zondag in Rheden geopend zijn, met alle economische voordelen van dien. Deze impuls zal verder stimuleren dat de toeristische bestemmingen nog vaker op zondag bezocht zullen worden.

Ook is van belang dat de zinsnede 'ten behoeve van' al in artikel 3 van de Wtw 1996 is opgenomen. In de MvT bij de Wtw 1996 en zelfs al in de MvT bij de Wsw 1976 is in dit licht al opgemerkt dat wanneer toeristen afkomen op natuur- of stedenschoon, zeker de horeca voor een deel zal kunnen voldoen aan hun verdere verlangens. '(...) De ervaring leert echter dat toeristen het veelal plezierig vinden om daarnaast wat te kunnen winkelen. Hiervoor wordt een mogelijkheid geschapen. Het gaat daarbij niet om situaties waar de koopmogelijkheden primair staan, doch om bijkomende faciliteiten. Ik zou het betreuren wanneer toeristen deze mogelijkheden zouden worden misgund. Ik wijs erop dat deze mogelijkheid niet nieuw is; zij is thans in zeer veel gemeenten vervat in de plaatselijke-omstandigheden-verordeningen⁸. Al sinds de jaren '70 werd dus al 'in zeer veel' gemeenten toeristen de mogelijkheid gegeven om te winkelen na(ast) hun primaire toeristische doel van een bezoek aan natuur- of stedenschoon. Na meer dan dertig jaar kan de gemeente Rheden daarmee in redelijkheid aannemen dat ter ondersteuning van het substantiële en autonome toerisme in de gemeente zondagopenstelling wenselijk is, door het geven van de mogelijkheid aan toeristen om in combinatie met hun bezoek aan een toeristische attractie of een toeristisch evenement gebruik te maken van de winkelvoorzieningen in de kernen Dieren, Rheden en Velp.

⁷ TK 20008-2009, 31728, nr. 3, p. 5.

⁸ TK 1990-1991, 21 963, nr. 5, par. 5.3.1.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat in een passage in de Memorie van Toelichting⁹ wordt gesteld dat bezoekers van natuurgebieden over het algemeen behoefte aan stilte hebben en geen behoefte aan winkelen. Deze passage van de Memorie van Toelichting vormt echter geen belemmering voor de toepassing van de toerismebepaling in Rheden. Het leeuwendeel van de jaarlijks 2 miljoen bezoekers aan de Veluwezoom bezoekt het zuidoostelijk deel (de Posbank) grenzend aan de kernen van Rheden, waar immers ook vele toeristische evenementen en attracties en specifiek het bezoekerscentrum Veluwezoom zijn gesitueerd. Deze toeristen en bezoekers (behalve veel wandelaars ook veel mountainbikers, wielrenners, motorrijders en autorijders) aan de Veluwezoomstrook grenzend aan de kernen van Rheden zullen naar verwachting (steeds meer) gebruik maken van de zondagopenstelling in de kernen Rheden Dieren en Velp. Aldus wordt de Veluwezoom en met name het zuidoostelijke deel daarvan bij lange na niet enkel bezocht door de 'pure' natuurliefhebbers met slechts behoefte aan stilte en rust waarop de wetgever lijkt te doelen in de genoemde passage van de MvT. Zelfs als slechts een klein deel van de 2 miljoen bezoekers zou overgaan tot gebruik maken van de zondagopenstelling, zou al een enorme impuls aan de economie van Rheden worden gegeven en zal zondagopenstelling van de winkels zonder twijfel ondersteunend zijn aan de toeristische trekpleisters in en rond Rheden.

Deze visie wordt gedeeld door de voorzieningenrechter van het College van beroep voor het bedrijfsleven; bij zeer grote aantallen toeristen en onder deze omstandigheden heeft de voorzieningenrechter het in zijn uitspraak van 1 september 2011 voorshands niet onaannemelijk geacht dat, hoewel wellicht in de eerste plaats aangetrokken door het natuurgebied de Posbank, een zondagopenstelling van de, in de nabijheid gesitueerde, winkels voor een substantieel deel van de toeristen daar in het kader van een toeristisch bezoek een ondersteunende functie kan hebben. In hoeverre deze ondersteunende functie vorm krijgt, zal voor het eerst kunnen blijken bij de evaluatie, die een jaar na inwerking-treding van het besluit zal worden gehouden.

Daarnaast bestaat het toerisme in Rheden niet uitsluitend uit het natuurgebied De Veluwezoom, maar betreft het vele andere voorzieningen en evenementen, die in de loop der tijd Rheden tot een uitgesproken toeristische plaats hebben gemaakt. Ook gelet hierop is in Rheden geen sprake van alleen maar pure 'natuurtoeriste' waarop de MvT kennelijk doelt, maar wordt Rheden bezocht door vele soorten toeristen. Gedacht moet daarbij worden aan de toeristen die verblijven op de campings, hotels, bed and breakfasts en groepsaccommodaties in Rheden, maar ook dagtoeristen (bijvoorbeeld voor Rhederlaag, De Spelerij en de overige toeristische voorzieningen in Rheden, Velp en Dieren).

Dit alles in aanmerking genomen kan in redelijkheid worden gesteld dat de verruimde zondagopenstelling ondersteunend zal zijn aan het substantieel autonome toerisme in Rheden.

⁹ TK 2008-2009, 31728, nr. 3. P. 5.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

Belangenafweging

De concrete toepassing van de toerismebepaling vereist een afweging van de daarbij betrokken belangen. De gemeente die de toerismebepaling toepast, wordt door de wetswijziging verplicht in ieder geval de volgende belangen in de afweging te betrekken: de belangen van de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid enerzijds, en de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente (meer immateriële belangen) anderzijds.

Over deze belangenafweging overweegt de voorzieningenrechter van het College van beroep voor het bedrijfsleven -onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis - in zijn uitspraak van 1 september 2011 dat het aan de gemeente zelf is om de belangenafweging te maken en te bepalen welk gewicht die belangen krijgen. Een besluit tot vrijstelling als hier aan de orde komt volgens de voorzieningenrechter alleen op inhoudelijke gronden voor vernietiging in aanmerking indien moet worden geoordeeld dat de gemeente na afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. De toetsingsmaatstaf die de rechter hier aanlegt is dus een terughoudende, vooral als het gaat om de vraag welk gewicht de gemeente aan de verschillende, tegengestelde belangen heeft toegekend. De voorzieningenrechter acht het niet de taak van het College van beroep voor het bedrijfsleven om die afweging over te doen of zijn oordeel daarvoor in de plaats te stellen¹⁰.

Het belang van werkgelegenheid en economische bedrijvigheid in de gemeente, waaronder mede wordt begrepen het belang van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel

De aspecten arbeidstijden, openbare orde en veiligheid, hinder en overlast, criminaliteit, politie-inzet die ook na de recente wijziging van de Wtw onverminderd van belang zijn, zijn bij vaststelling van de Wtw 1996 en bij de recent op 1 januari 2011 gewijzigde Winkeltijdenwet reeds door de wetgever uitdrukkelijk mee- en afgewogen. Tevens is destijds en ook nu weer door de wetgever uitgebreid ingegaan op de belangen voor de economie van het verlenen van vrijstelling of ontheffing van het verbod tot zondagopenstelling en het belang van de kleine werkgevers met geen of weinig personeel. In dit verband moet ook worden gewezen op de wetsgeschiedenis, waaruit volgt dat het gegeven dat zondagopenstelling een 'ongelijk speelveld' op kan leveren uitdrukkelijk is meegewogen bij dit wetsvoorstel. Door de wetgever wordt niet beoogd terug te keren naar het regime van de Wsw¹¹. Winkeliers, klein en groot, kunnen in het huidige bestel al hun eigen afweging maken voor wat betreft openingstijden, gegeven de openingstijden in de desbetreffende gemeente¹². Uiteraard dienen de belangen van kleine winkeliers wel expliciet te worden meegewogen.

¹⁰ Rov 6.7.1. van de uitspraak in voorlopige voorziening d.d. 1 september 2011.

¹¹ EK 2009-2010, 31 728, C 9.10.

¹² EK 2009-2010, 31 728, C p. 11.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

In de Memorie van Toelichting bij de Wtw uit 1996¹³ is over de arbeidstijden nog opgemerkt dat regulering hiervan *geen taak is van de overheid, maar dat deze behoort tot de verantwoordelijkheid van marktpartijen*.

Bij de op grond van artikel 3 lid 6, van de Wtw te verrichten belangenafweging heeft de gemeenteraad beleidsvrijheid. Deze vrijheid vindt haar grenzen binnen hetgeen gegeven de omstandigheden redelijk is te achten¹⁴. De raad is tot de conclusie gekomen dat in Rheden voornoemde belangen niet dermate geschaad worden door vaststelling van het raadsbesluit, dat de gemeenteraad niet in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot het toepassen van de vrijstellingsmogelijkheid van de toerismebepaling van de Wtw.

Daarbij overweegt de gemeenteraad dat de belangen van de winkeliers met geen of weinig personeel op de gemeenteraadsvergaderingen nadrukkelijk aan de orde zijn gekomen en dus zijn betrokken bij haar besluitvorming, maar dat aan die belangen geen doorslaggevend gewicht is toegekend. Verder overweegt de gemeenteraad dat de winkeliers de vrijheid hebben om te bepalen of zij hun winkels op zondag zullen openen. De gemeenteraad heeft ook kennisgenomen van de enquête die onder mkb-ondernemers in Velp, Rheden en Dieren over de zondagopenstelling is gehouden.

De gemeenteraad onderkent dat zondagopenstelling voor winkeliers met weinig of geen personeel problemen met zich brengt en feitelijk moeilijk realiseerbaar kan zijn, gegeven bijvoorbeeld de sociale belangen van deze ondernemersgroep.

Deze effecten van de zondagopenstelling voor winkeliers met weinig of geen personeel zijn echter nadrukkelijk ook door de wetgever zowel in 1996 als in bij de huidige wetswijziging gewogen en hebben niet geleid tot een inperking van de mogelijkheden tot verruiming van de zondagopenstelling.

Omdat de gemeenteraad op voorhand niet volledig in kan schatten welke effecten de zondagsopenstelling met zich zal brengen, is voorzien in een evaluatie van de verruiming van de zondagopenstelling een jaar na inwerkingtreding. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat deze evaluatie een beter beeld van de effecten van de verruimde zondagopenstelling zal geven dan een specifiek en onafhankelijk onderzoek onder winkeliers voorafgaand aan de verruiming van de zondagopenstelling. Het valt niet te verwachten dat een dergelijk onderzoek voorafgaand aan de besluitvorming andere invalshoeken op zal leveren ten opzichte van de landelijke discussie. Er bestaan geen aanknopingspunten voor het oordeel dat in Rheden wat betreft de belangen van de kleine winkeliers specifieke -andere dan door de wetgever reeds voorziene- belangen spelen die aan zondagopenstelling in Rheden in de weg zouden staan. Al met al heeft de gemeenteraad in redelijkheid aan de belangen van de kleine winkeliers geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen.

¹³ TK 1994-1995, 24226, nr. 3. P. 19.

¹⁴ CBb 28 oktober 2008, BG3147, rov. 6.3.3.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

Daarnaast is aannemelijk dat zondagopenstelling ook een positief effect zal gaan hebben op de economische lokale bedrijvigheid en daarmee ook op de werkgelegenheid. Winkeliers krijgen door een zondagopenstelling mogelijkheden om de benodigde omzet te behalen als de winkeliers hierin kansen zien. De zondagopenstelling zorgt ervoor dat de winkels die open zullen zijn, ook zorgen voor arbeidskrachten. Daarmee geeft een zondagopenstelling ook een stimulans aan de lokale werkgelegenheid.

Los van de logische gedachte dat gelet op het substantiële toeristenaantallen in Rheden extra openingsuren op zondag ook economisch profijt zal opleveren voor de plaatselijke ondernemers, heeft op landelijk niveau de minister het CPB al een rapport laten opstellen waaruit blijkt dat de plaatselijke economieën en werkgelegenheid baat hebben bij zondagopenstelling. Voor Rheden met de substantiële omvang van het plaatselijke toerisme zal dat niet anders zijn.

Het belang van de zondagsrust in de gemeente

Ook het belang van de zondagsrust en eventuele verstoring daarvan is uitgebreid aan de orde geweest bij de totstandkoming van de Wtw. De discussie daaromtrent heeft voor de wetgever geen aanleiding gevormd af te zien van het verruimen van de mogelijkheden voor zondagopenstelling.

Uit een onderzoek, in 2009 gehouden onder bewoners van 300 willekeurige adressen in de gemeente Rheden, komt naar voren dat een deel van de respondenten geen zondagsopenstelling wenst in verband met de rust. Een kleine groep zegt vanuit godsdienstige overwegingen hier tegen te zijn.

Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet in 2006¹⁵ blijkt dat 7% van de Nederlandse consument de stelling 'Ik vind het vervelend wanneer winkels op zondag open zijn, omdat het in strijd is met mijn geloof' deelt.

De invulling van het begrip zondagsrust door individuele personen is divers. Zoals uit voorgaande evaluatie van de Wtw 1996 blijkt, acht slechts een klein deel van de consumenten zondagopenstelling in strijd met de zondagsrust. Daarbij heeft de gemeenteraad belang gehecht aan het feit dat vanuit de gehele gemeente niet meer dan drie bezwaarschriften zijn ingediend (waarvan één namens diverse winkeliers met geen of weinig personeel). Er lijkt aldus binnen gemeente geen breed verzet te bestaan tegen de verruimde zondagopenstelling in het licht van het belang bij een (onveranderd) behoud van zondagsrust.

Daarnaast mogen de winkels in de kernen Dieren, Rheden en Velp slechts gedurende een beperkt aantal uren geopend zijn op zondag.

Deze zondagopenstelling is vanaf 12.00 uur toegestaan en duurt tot 17.00 uur voor winkeliers die geen of niet hoofdzakelijk levensmiddelen verkopen. Voor supermarkten geldt een maximum openingstijd tot 19.00 uur. Daarbij geldt dat de winkelier, binnen dit maximum, geheel zelf bepaalt of en zo ja hoelang de winkel is geopend.

¹⁵ Bron: Ministerie van Economische Zaken; Evaluatie Winkeltijdenwet 2006.

11.85

Raadsvergadering
29 november 2011

Agendapunt
BZJFC

De gemeenteraad overweegt tenslotte dat de zondagruster voor de werknemers wordt geborgd binnen de Arbeidstijdenwet.

Het is de ondernemer niet toegestaan om medewerkers te verplichten om op zondag te werken. Het uitgangspunt is dat winkelmedewerkers op zondag niet hoeven te werken. Dit is vastgelegd in artikel 5.4 van de Arbeidstijdenwet.

Daarmee acht de gemeenteraad het belang van de zondagsrust in combinatie met de overige belangen niet dermate zwaarwegend dat van verruiming van de zondagopenstelling zou moeten worden afgezien.

Het belang van de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente

Ook voordat het raadsbesluit van 28 juni 2011 was genomen was een beperkte zondagopenstelling mogelijk (de zgn. 12 dagenregeling). Tijdens zondagopenstellingen is de leefbaarheid, veiligheid en openbare orde niet in negatieve zin beïnvloed. In redelijkheid kan de gemeenteraad zich op het standpunt stellen dat verstoring van de leefbaarheid, veiligheid en openbare orde in Rheden tijdens de zondagopenstelling ook in de toekomst niet zal plaatsvinden.

Inmiddels is de verruiming van de zondagopenstelling met ingang van 18 augustus 2011 in werking getreden. Zoals blijkt uit een schriftelijke verklaring van de politieregio Gelderland Midden d.d. 27 oktober 2011 heeft de verruiming van de zondagopenstelling niet geleid tot enige verstoring van de openbare orde.

Daarnaast geldt andersom dat de leefbaarheid binnen de kernen Dieren, Rheden en Velp wordt verhoogd, nu winkelvoorzieningen zeven dagen er week geopend zijn.

Alle belangen in aanmerking genomen, heeft de gemeenteraad in redelijkheid meer gewicht kunnen toekennen aan de belangen vóór zondagopenstelling dan aan de belangen tegen zondagopenstelling. De belangen genoemd in artikel 3 lid 6, van de Wtw zijn uitdrukkelijk meegewogen bij de totstandkoming van het besluit. Ook de voorzieningenrechter komt in zijn uitspraak van 1 september 2011 tot dit oordeel. Daarnaast zal de gemeenteraad een jaar ná inwerkingtreding van de gewijzigde verordening een onderzoek naar de effecten laten verrichten. Aan de uitkomsten van dit onderzoek zal gemeenteraad de conclusies verbinden die zij geraden acht.

De Steeg, 29 november 2011

De raad voornoemd,

voorzitter.

griffier.