

Toelichting op de wijziging van de Verordening Winkeltijden Deventer 2010

Artikel 9. Toerisme

Met deze toelichting bij het toerismeartikel uit de Winkeltijdenverordening geven wij gevolg aan de motiveringsplicht als bedoeld in artikel 3, lid 7 Winkeltijdenwet (hierna: Wtw). Deze motivering dient in ieder geval twee onderdelen te bevatten. In de eerste plaats moeten wij motiveren dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 3, lid 3, onder a Wtw. In de tweede plaats dient de motivering van het besluit een grondig inzicht te geven in de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt, op grond van artikel 3, lid 6, Wtw.

De hierna gegeven motivering voldoet aan deze wettelijke eisen. Van deze motivering maken deel uit de raadsnotulen, zoals opgetekend in het verslag van de openbare vergadering van de raad van 8 december 2010, vanaf pagina 7, agendapunt 12, welk verslag hier als ingelast en herhaald moet worden beschouwd.

Toepassingsvoorwaarden

Wij hebben op grond van artikel 3 lid 3 Wtw de bevoegdheid om bij verordening de onderhavige vrijstelling te verlenen van het verbod om winkels op zon- en feestdagen geopend te hebben. Deze bevoegdheid is aan voorwaarden gebonden. Deze voorwaarden zijn gesteld in artikel 3, lid 3, onder a Wtw.

Er dient binnen onze gemeente sprake te zijn van 1) op de gemeente of een deel daarvan gericht toerisme met een substantiële omvang, 2) mits de aantrekkingskracht voor dat toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling mogelijk worden gemaakt (het toerisme dient autonoom te zijn).

De vaststelling of aan deze voorwaarden is voldaan, vergt een beoordeling van alle feiten en omstandigheden van het geval, die nauw verweven is met de specifieke situatie van onze gemeente. Daarom beschikken wij bij een besluit tot verlening van vrijstelling als bedoeld in artikel 3, lid 3, onder a, van de Wtw over een grote mate van beleidsvrijheid bij de weging van de belangen als bedoeld in artikel 3, lid 6, van de Wtw en hebben wij de ter zake relevante belangen in onze beschouwing betrokken en tegen elkaar afgewogen¹. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3, lid 6, Wtw, is het aan ons de belangenafweging te maken en om te bepalen welk gewicht die belangen krijgen.

Wij stellen hierna vast dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 3, lid 3, onder a Wtw is voldaan.

1. Autonoom toerisme met een substantiële omvang

a. Autonoom toerisme

In de nota naar aanleiding van het verslag (TK, 2008-2009, 31 728, nr. 16) staat onder meer het volgende vermeld op pag. 17:

" Toeristische aantrekkingskracht van de gemeente moet autonoom zijn, dat wil zeggen dat zij losstaat van de winkelopening op zondag in de gemeente. Ook als de winkels dicht zijn, moet er dus aantrekkingskracht voor toeristen bestaan om de gemeente te bezoeken. (...). Het is (...) mogelijk dat mensen een bezoek aan een toeristische attractie combineren met een bezoek aan winkels. In een dergelijk geval is er sprake van autonoom toerisme en kunnen de winkels daar gebruik van maken."

Daarvan is sprake in deze gemeente, zoals hierna zal worden toegelicht.

Deventer is een van de vijf oudste steden van Nederland en heeft een lange geschiedenis. Deventer staat al in 9e eeuwse bronnen van het bisdom Utrecht vermeld. In een oorkonde uit 877 wordt gesproken over

¹ Voorzieningenrechter College van Beroep voor het bedrijfsleven 1 september 2009, LJN: BR6494

zeven hoeven in Darentre portu (de haven Deventer). Deventer heeft het oudste stenen huis, het oudste wandelpark en de oudste wetenschappelijke bibliotheek (Stadsarchief en Atheneumbibliotheek) van Nederland.

In het onderzoek van het Centraal Plan Bureau 'Economische gevolgen beoogde aanpassing Winkeltijdenwet 2009', dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, worden criteria aangereikt op grond waarvan een gemeente succesvol kan aantonen een toeristisch regime te voeren. In onderhavig onderzoek wordt gesteld dat een belangrijk criterium is te worden vermeld in de reisgids "Lonely Planet": *"Als een gemeente in deze gids wordt genoemd, dan kan deze gemeente waarschijnlijk met succes verdedigen dat het bezoek met een ander primair doel komt dan om te winkelen, zodat de wettelijke 'drempel' van 'substantieel' wordt overschreden"*.

De gemeente Deventer is opgenomen in de reisgids "Lonely Planet, The Netherlands", 4^e editie, maart 2010. Deventer wordt geroemd om de sfeer, het Hanzeverleden, de historische architectuur en het natuurlijke schoon van het groene achterland.

De historische binnenstad (Hanzeverleden, het hoge aantal (rijks-)monumenten (verspreid gelegen over de gehele gemeente), de vele stadswandelingen, ligging aan de IJssel, het groene achterland (o.a. Salland A-merk en Deventer als pleisterplaats van vaar-, (lange afstands)fiets- en wandelroutes) zijn verantwoordelijk voor het toeristische karakter.

Deventer heeft ook een aantal karakteristieke en unieke evenementen, zoals de Deventer Boekenmarkt (sinds 1989), Deventer op Stelten (sinds 1996) en het Dickens Festijn (sinds 1990). De Boekenmarkt wordt gehouden op de eerste zondag van augustus gehouden aan de IJsselkade en op andere straten en pleinen. Het is de grootste boekenmarkt van Europa. Tijdens het Dickens Festijn is de oude binnenstad voor een belangrijk deel ingericht in 19e-eeuwse stijl en wordt het bevolkt door personages uit de verhalen van Charles Dickens. Op de avond voor de boekenmarkt vindt Poëziefestival Het Tuinfeest plaats, een openlucht poëziemanifestatie in de binnenstadstuinen rond Theater Bouwkunde. Deventer op Stelten is een straattheaterfestival door het hele centrum met tientallen deelnemende groepen en honderden voorstellingen, veelal op stelten.

Vele toeristische trekpleisters zoals vele rijks- en gemeentelijke monumenten, verspreid over het gehele grondgebied van de gemeente, en de vele cultuurhistorische bezienswaardigheden, ook verspreid over de gehele gemeente, maken deels al zo lang als Deventer stadsrechten heeft onderdeel uit van deze gemeente.

Dit toerisme was al (lang) aanwezig voordat Deventer zondagopenstellingen kende en ook wanneer in Deventer slechts gebruik werd gemaakt van de koopzondag. Daarom kan worden vastgesteld dat het toerisme autonoom is en dat de aantrekkingskracht van Deventer niet is gelegen in de winkelgelegenheid op zondag. Bovendien onderscheiden vele van de genoemde unieke toeristische trekpleisters zich van het aanbod in andere gemeenten.

b. Substantiële omvang

De al genoemde grote evenementen alleen al trekken jaarlijks vele tienduizenden bezoekers, meestal meer dan honderdduizend. Het maximum aantal bezoekers per evenement, genomen over de periode 2004-2009, is als volgt (afkomstig uit Binnenstadsmonitor editie 2010/2011, uitgave MKB Deventer, gemeente Deventer, VCOD, en Stichting Deventer Binnenstadsmanagement, juli 2011):

- Deventer Boekenmarkt: 120.000
- Deventer op Stelten: 130.000
- Dickens Festijn: 160.000

Als deze bezoekersaantallen worden afgezet tegen een inwonersaantal van 98.779 (peildatum 1-1-2011), is sprake van meer dan 'enig' toerisme.

Dit toerisme is substantieel gelet op de navolgende cijfers:

- Arbeidsplaatsen toeristische sector: 2.229 fulltimers en parttimers (afkomstig uit het Statistisch Jaarboek Deventer 2010, een uitgave van de gemeente Deventer);
- Het jaarlijkse aantal overnachtingen in hotels, campings, vakantiehuizen of andere vormen van logies: 150.000 (geschat aantal, opgenomen in raadsvoorstel betreffende invoering toeristenbelasting per 2012);
- Het aantal bezoeken aan Deventer in 2010 (afkomstig uit NBTC-Nipo Research, Toeristisch bezoek aan steden 2010, maart 2011): 1.888.000;
- Stadswandelingen 2010: 19% van de toeristische bezoekers aan Deventer heeft aangegeven dat het maken van een stadswandeling één van de ondernomen activiteiten is, 10% van de toeristische bezoekers heeft aangegeven dat het maken van een stadswandeling de belangrijkste reden van het bezoek was (eveneens afkomstig uit NBTC-Nipo Research).

2. Winkelopenstelling ten behoeve van het toerisme

De toeristische trekpleisters zijn (groten)deels gelegen in het historisch stadscentrum en tevens in de dorpen, het buitengebied en de randen van de stad. De openstelling van winkels is ondersteunend aan de toeristische aantrekkingskracht van Deventer.

Nu aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 3, derde lid, onder a, Wtw is voldaan zijn wij bevoegd van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 3 lid 3 onder a Wtw gebruik te maken.

3. Inventarisatie van de belangen

Tevens hebben wij de daarbij betrokken belangen als bedoeld in artikel 3, lid 6, Wtw gewogen. Deze belangenafweging heeft ons ertoe gebracht vrijstelling te verlenen, ter ondersteuning van het toerisme in Deventer, voor de levensmiddelensector van het verbod om op zon- en feestdagen geopend te zijn. Het gaat daarbij om winkels die zich hoofdzakelijk toeleggen op de verkoop van levensmiddelen. Om dit te kunnen inkaderen wordt verwezen naar een SBI code-lijst van de Kamer van Koophandel van winkels welke tot de levensmiddelensector worden gerekend. Indien een winkel zich hoofdzakelijk gaat toeleggen op andere producten dan levensmiddelen en de verkoop van levensmiddelen ondergeschikt wordt, dan kan deze winkel niet langer gebruik maken van deze vrijstelling.

Wij zijn gehouden in ieder geval de volgende belangen in de afweging te betrekken:

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

Daarnaast hebben wij de wensen en behoeften van de inwoners in de afweging betrokken.

4. Belangafweging

Inleiding

In het bijna afgelopen jaar 2011 is al sprake geweest van de in deze verordening neergelegde zondagopenstelling. De huidige wijziging is enerzijds ingegeven door de nieuwe eisen die de Wtw stelt en om enkele wetgevingstechnische aspecten te regelen. De daaraan voorafgaande jaren is al gebruik gemaakt van de toeristische bepaling om naast de 12 toegestane koopzondagen ook zondagopening mogelijk te maken. Dat betekent dat min of meer sprake is van een gefaseerde invoering van deze zondagopenstelling.

Voor de levensmiddelensector geldt een algehele zondagopenstelling. Hiervoor is gekozen gelet op het feit dat daaraan concreet behoefte was in de levensmiddelenbranche, zoals ook is verwoord in het coalitieakkoord van april 2010 (zie het verslag van informatiebijeenkomst Winkeltijdenverordening Deventer van 11 oktober 2010, alsmede het raadsvoorstel van 8 december 2010 (voorstelnummer: 448279)). Om aan de kennelijke behoefte tegemoet te komen is gekozen voor het toeristisch regime zoals dit op 1 januari 2011 is ingezet.

Tevens is door Goudappel Coffeng, in januari 2010 in opdracht van de gemeente, een rapport uitgebracht betreffende een evaluatie van de reguliere koopzondagen. In hoofdstuk 6 zijn de belangrijkste onderzoeksresultaten opgenomen. Zowel de consument als de ondernemer is overwegend positief. Ook overigens is uit deze evaluatie niet gebleken dat de hierna genoemde en af te wegen belangen zodanig gewicht moeten toekomen dat deze vrijstelling niet kan worden verleend.

Dit wordt ook bevestigd doordat bij het verlenen van deze vrijstelling inmiddels kan worden geput uit ervaringen met de zondagopenstelling in 2011, die met deze verordening in feite niet wijzigt. Het is ons uit navraag bij ons team Toezicht en de politie IJsselland gebleken dat de zondagopstelling geen noemenswaardige klachten heeft opgeleverd.

a. Economische belangen

In deze gemeente is sprake van veel economische bedrijvigheid en bovendien ligt er een uitdrukkelijke wens en grote behoefte vanuit de levensmiddelensector om op zondag geopend te kunnen zijn. Zoals ook is opgenomen in het verslag van de informatiebijeenkomst Winkeltijdenverordening Deventer van 11 oktober 2010, lag er in deze sector een heel duidelijk knelpunt dat moest worden opgelost. Het is ook overigens een gegeven dat de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid gebaat zijn bij deze vrijstelling.

Wat betreft het belang van de winkeliers met weinig of geen personeel overwegen wij als volgt.

In de Memorie van Antwoord (EK 2009-2010, 31 728, C) staat over deze belangen vermeld:

pag. 15:

"De belangen van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel zijn door middel van het amendement Van der Staaij c.s. (Kamerstukken II 2009/2010, 31 728, nr. 34) in het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet opgenomen. In de toelichting van dit amendement staat dat het wenselijk is om de positie van werknemers en winkeliers met weinig of geen personeel uitdrukkelijk in de wet te benoemen. Daarmee wordt geëxpliciteerd dat hun belangen, waaronder het belang om op zondag niet te hoeven werken, in de gemeentelijke afweging dienen te worden betrokken. De sociale consequenties van toepassing van de toerismebepaling voor deze groepen worden hiermee uitdrukkelijk meegewogen. Het wetsvoorstel bepaalt dat gemeenten het belang van het winkelpersoneel in hun afweging tot zondagsopening meewegen. Bij deze weging spelen ook de wettelijke rechten van de werknemers, waaronder die op grond van de Arbeidstijdenwet, vanzelfsprekend een rol. Een nadere toelichting op dit punt lijkt mij dan ook niet nodig."

Deze belangen zijn door ons expliciet meegewogen.

In de evaluatie van de reguliere koopzondagen binnenstad Deventer van Goudappel Coffeng van 27 januari 2010, is op pagina 16 na te lezen dat 61% van de ondernemers 0-4 werknemers in dienst heeft. Op pagina 17 van ditzelfde onderzoek is te lezen dat alle, waaronder deze winkeliers, overwegend positief staan tegenover zondagopenstelling, waarbij geldt dat de zelfstandige ondernemers in de regel negatiever zijn dan bijvoorbeeld filiaalhouders. Dit is een verwacht beeld en levert geen omstandigheid op waarom van een zondagopenstelling zoals nu in de verordening opgenomen, gelet op het belang van die winkeliers, zou moeten worden afgezien.

De voorzieningenrechter van het CBB heeft op 1 september 2011 hierover het volgende gezegd:

"Gelet ook op hetgeen hieromtrent bij de totstandkoming van de wijziging van de Winkeltijdenwet aan de orde is gekomen was al wel voorzienbaar welke, sociale consequenties rakende, belangen van winkeliers met weinig of geen personeel aan de orde zouden kunnen komen bij een, door de wetgever mogelijk gemaakte, verruimde zondagopenstelling. Niet zelden zullen, zoals mogelijk ook hier, juist deze winkeliers bezwaren hebben tegen een verruiming van de zondagopenstelling omdat zij zich alsdan gedrongen voelen hun winkels eveneens geopend te houden om eventueel omzetverlies te voorkomen of te beperken dan wel bij gebrek aan personeel hun winkels gesloten te houden met alle eventuele gevolgen van dien. Die, mogelijke, consequenties zijn door de wetgever onder ogen gezien, maar dat heeft de wetgever er niet van weerhouden een normatief kader te presenteren waarin verweerder, in voorkomend geval, niettemin alle betrokken belangen zo mag afwegen dat die van de winkeliers met weinig of geen personeel het onderspit delven."

b. Zondagsrust

Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet in 2006 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. Bij de evaluatie van de zondagopenstelling van Goudappel Coffeng van 27 januari 2010 is ook expliciet gevraagd aan de inwoners naar hun mening over winkelen op zondag. In hoofdstuk 2 zijn de meningen van de consument weergegeven. Ook de consument oordeelt in overwegende mate positief. Op pagina 8 is na te lezen dat 6% vanwege geloofsovertuiging op zondag niet winkelt en 19% geeft aan de zondag als een rustdag te zien.

Uiteraard is meegewogen dat de burger die daaraan behoefte heeft tegen zondagopenstelling is vanwege de zondagsrust en geloofsovertuiging, zoals ook is besloten in de Zondagswet. De resultaten van de evaluatie zijn niet dusdanig dat dit een reden is om niet deze vrijstelling te verlenen. De zondagrust geldt natuurlijk ook voor de werknemers. 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. Wij gaan ervan uit dat de werkgevers zich aan dat uitgangspunt houden.

c. Leefbaarheid, veiligheid en openbare orde

De leefbaarheid, veiligheid en openbare orde in de gemeente is – uit navraag bij het Team Toezicht van de gemeente Deventer en de politie IJsselland in oktober/november 2011 – niet in het geding geweest als gevolg van de zondagopenstelling. De sociale veiligheid zal overigens gebaat zijn bij deze openstelling.

d. Overige belangen

Deze zijn ons niet bekend.

5. Aanwijzing 4 zondagen per deelgebied voor alle winkels

Het is bij deze verordening mogelijk gemaakt dat het college van burgemeester en wethouders naast de zondagopenstelling in de levensmiddelenbranche voor de overige winkels maximaal 4 extra zondagen per deelgebied aanwijst, op grond van de zogenaamde toerismebepaling, waarop deze winkels geopend mogen zijn.

Hier wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid dat het college een concretiserend besluit van algemene strekking neemt, waarbij concretisering plaatsvindt zonder nadere zelfstandige normstelling. Dit houdt in dat de concretisering betrekking zal hebben op de omschrijving van de situatie waarop de norm van toepassing is, zijnde in dit geval de aan te wijzen zondagen.²

De gemeenteraad laat het derhalve aan het college over de zondagen waarop de vrijstelling van artikel 9, lid 2 kan worden toegepast nader te bepalen, zonder de toe te passen norm zelf nader uit te werken. Deze aanwijzing zal jaarlijks overeenkomstig artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht bekend worden gemaakt.

² Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 'De moeilijke grens tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking; een pleidooi voor minder samenhang, NTB 2008, 2 van S.A.J. Munneke