

projectnaam  
**Goeree-Overflakkee, Opening winkels en Dienstenrichtlijn**

datum  
**7 oktober 2024**

projectnummer  
**P07691**

opdrachtgever  
**Gemeente Goeree Overflakke**

BRO  
projectleider  
RvL

projectteam  
LFa

Boscheweg 107  
5282 WV Boxtel  
+31 (0)411 850 400  
info@bro.nl  
www.bro.nl



## 1. Inleiding

### Context

Gemeente Goeree-Overflakkee heeft BRO verzocht het college te adviseren. Ouddorp Have B.V. heeft een ontheffing gevraagd ten behoeve van de Albert Heijn-vestiging aan de Dorpstienden 14 om op zondagen van 8.00 tot 22.00 uur geopend te mogen zijn. Het college heeft dit verzoek geweigerd, omdat de Winkeltijdenverordening geen grondslag biedt om een ontheffing te verlenen. Tegen het weigeringsbesluit van uw college heeft Ouddorp Have B.V. bezwaar gemaakt. De aanleiding om BRO in te schakelen voor nader onderzoek is het verzoek aan de gemeenteraad tot aanpassing van de Winkeltijdenverordening.

In verschillende brieven stelt Ouddorp Have B.V. zich op het standpunt dat het stelsel van de Winkeltijdenwet en de Winkeltijdenverordening een beperking vormt van de vrijheid om een dienstenactiviteit te verrichten, hetgeen op grond van de Dienstenrichtlijn niet zou zijn toegestaan. Zij meent dat met de winkeltijdenregeling sprake is van willekeur. In dat verband wijst zij specifiek op de vestiging van SPAR aan de Westerweg 34 in Ouddorp, die op grond van deze regeling wél op zondagen geopend is.

Dit memo geeft een (nadere) onderbouwing van de Verordening winkeltijden Goeree-Overflakkee in relatie tot de Dienstenrichtlijn. Op basis van het verzoek aan de gemeenteraad ligt de focus van de onderbouwing op de zondagsopenstelling van winkels.

### Toelichting Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is het primaire juridische kader waarbinnen (ruimtelijke) beperkingen moeten worden getoetst. Het beperken van winkeltijden valt binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Het principe van deze Europese richtlijn is dat 'diensten', waar ook winkels onder vallen, zich vrij moeten kunnen vestigen zonder beperkingen. Deze richtlijn

heeft als achtergrond het versterken van het economisch klimaat in de Europese Unie. De overheid mag conform deze richtlijn beperkingen opleggen, mits gemotiveerd voldaan kan worden aan de volgende eisen.

- discriminatieverbod:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- noodzakelijkheid:** de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- evenredigheid:** de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Het **discriminatieverbod** heeft primair betrekking op de aard/nationaliteit van bedrijven en/of dienstverstrekkers. Daar is in deze situatie geen sprake van, waardoor deze 'eis' makkelijk te onderbouwen is. De onderbouwing van de **noodzakelijkheid** is vooral een uiteenzetting van (ruimtelijk relevante) beleidsdoelen, oftewel dwingende redenen van algemeen belang. Belangrijkste vraag is: Waarom is de beperking opgenomen? En welk doel of welke doelen dienen deze beperkingen?

De **evenredigheid** wordt uitgesplitst in de volgende aspecten, die op basis van specifieke gegevens nader onderbouwd worden:

- Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
- Is het 'brede pakket aan maatregelen' effectief om het nagestreefde doelen te bereiken?
- Bestaat er voldoende verband tussen het 'brede pakket' en de specifieke maatregel?
- Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken?
- Zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

## **Conclusie**

Op basis van onderstaande onderbouwing en analyse is BRO van oordeel dat de winkeltijdenverordening van de gemeente Goeree-Overflakkee voldoet aan de Dienstenrichtlijn. Het maken van onderscheid in winkeltijden tussen bepaalde gebieden en bepaalde typen winkels is te motiveren vanuit dwingende redenen van algemeen belang, namelijk het stimuleren van toerisme, behoud van leefbaarheid in de dorpen, voorkomen van leegstand, inzet op balans tussen rust en reuring (leefbaarheid) en stimuleren van werkgelegenheid. De winkeltijdenverordening is bovendien evenredig. De regeling wordt coherent en systematisch toegepast en is onderdeel van een breed pakket aan maatregelen dat effectief is. Bovendien zijn er geen andere minder beperkende maatregelen mogelijk die hetzelfde effect hebben op de algemene doelen.

## 2. Juridisch kader

In het hiernavolgende is het relevante juridisch kader uiteengezet.

### 1. Winkeltijdenwet

Op grond van artikel 2 lid 1, aanhef en onder a, van de Winkeltijdenwet is het verboden om een winkel voor het publiek geopend te hebben op zondag. Volgens lid 2 is het daarnaast verboden op zondag in de uitoefening van een bedrijf, anders dan in een winkel, goederen te koop aan te bieden of te verkopen aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren.

Van deze verboden kan de gemeenteraad volgens artikel 3 lid 1 bij verordening vrijstelling verlenen. Bij die verordening kan de raad volgens lid 2 bovendien aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om in de gevallen, in de verordening aan te wijzen, en met inachtneming van de daarin gestelde regels op daartoe strekkend verzoek ontheffing van de in het eerste lid bedoelde verboden te verlenen.

### 2. Verordening winkeltijden Goeree-Overflakkee

De raad van gemeente Goeree-Overflakkee heeft met toepassing van artikel 3 van de Winkeltijdenwet de Verordening winkeltijden Goeree-Overflakkee vastgesteld (hierna: '*Winkeltijdenverordening*'). De verordening bevat onder meer specifieke regelingen voor bepaalde gebieden (artikel 2) en voor bepaalde winkels (artikel 3, 4 en 5).

In artikel 2 is bepaald dat winkels die geheel of nagenoeg gericht zijn op het verkopen van goederen in het kader van dag- of verblijfsrecreatie en gevestigd zijn op een recreatieterrein, dan wel gelegen zijn in de toeristische kustzone, zijn vrijgesteld van de in artikel 2 lid 1 van de Winkeltijdenwet vervatte verboden, voor zover deze betrekking hebben op onder meer de zondag van 8 uur tot 20 uur. Onder de '*toeristische kustzone*'

wordt volgens artikel 1 van de verordening verstaan: het Noordzeestrand met achterliggende duinenrij, alsmede de Brouwersdam en de Kabbelaarsbank.

In artikel 3 is bepaald dat bepaalde winkels vrijstelling genieten van de beperking op de winkelopeningstijden, voor zover deze betrekking hebben op zon- en feestdagen van 13 uur tot 24 uur. Het betreft musea, winkels waar uitsluitend maaltijden en voor directe consumptie geschikte eetwaren plegen worden verkocht en winkels in of op het terrein van zorginstellingen, waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren, prentbriefkaarten, nieuwsbladen en tijdschriften alsmede bloemen en planten plegen worden verkocht.

In artikel 4 is bepaald dat specifieke winkels vrijstelling genieten op tweede Paasdag, tweede Pinksterdag, Hemelvaartsdag en tweede Kerstdag. Het betreft volumineuze detailhandelsvestigingen van 6 uur tot 22 uur en overige winkels van 12 uur tot 22 uur. Alleen als tweede Kerstdag op zondag valt, geldt de vrijstelling niet.

In artikel 5 is bepaald dat straatverkoop voor zover het te koop aanbieden en verkopen van voor directe consumptie geschikte eetwaren buiten bestaand stedelijk gebied betreft is vrijgesteld op zon- en feestdagen van 6 uur tot 24 uur. Op oudejaarsdag van 6 uur en 22 uur, zijn vrijgesteld bedrijven voor wat betreft het in hoofdzaak het te koop aanbieden en verkopen van oliebollen en aanverwante producten.

In artikel 6 van de Winkeltijdenverordening is de bevoegdheid van burgemeester en wethouders geregeld om op aanvraag ontheffing te verlenen van het verbod van artikel 2 lid 1 van de Winkeltijdenwet. De ontheffingsbevoegdheid is slechts gegeven voor het verbod om op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur open te zijn (nachtopening), en het verbod van artikel 2 lid 2 van de Winkeltijdenwet ten behoeve van braderieën op feestdagen, niet zijnde een zondag.

### 3. Dienstenrichtlijn

Met de Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123/EG) zijn algemene bepalingen gesteld waarmee is beoogd de uitoefening van de vrijheid van vestiging van verrichters van diensten en het vrij verkeer van diensten binnen de interne markt van de Europese Unie te vergemakkelijken. Onder "dienst" wordt volgens artikel 4 van de Dienstenrichtlijn verstaan: 'elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

#### i. *Regels over vergunningstelsels*

De Dienstenrichtlijn regelt onder meer de toelaatbaarheid van vergunningstelsels die in nationaal recht zijn vervat. Daaronder wordt volgens artikel 4 verstaan: 'elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit'.

Volgens artikel 9 lid 1 van de Dienstenrichtlijn mag de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk zijn van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Volgens artikel 10 lid 1 moeten vergunningstelsels daarnaast zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. Die criteria in lid 2 opgesomd.

*ii. Regels over verboden en toegestane 'eisen'*

De Dienstenrichtlijn regelt daarnaast de toelaatbaarheid van zogenaamde 'eisen' die in nationaal recht zijn vervat. Daaronder wordt volgens artikel 4 verstaan: 'elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld'.

In artikel 14 zijn categorieën van eisen opgesomd die de lidstaten niet mogen stellen aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied. In artikel 15 zijn categorieën van eisen opgesomd die aan evaluatie onderworpen zijn. Dat betekent dat lidstaten onderzoeken of deze verenigbaar zijn met de in lid 3 van dit artikel bedoelde voorwaarden. Die voorwaarden luiden als volgt:

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

*iii. Valt de Winkeltijdenverordening onder de Dienstenrichtlijn?*

Wij menen dat het stelsel van de Winkeltijdenwet en de Winkeltijdenverordening kwalificeert als een "eis" in de zin van de Dienstenrichtlijn. Uit de jurisprudentie van de Afdeling en van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat detailhandel in goederen is aan te merken als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn, en dat de bepalingen van

hoofdstuk III van deze richtlijn ('vrijheid van vestiging van dienstverrichters') van toepassing is op zuiver interne situaties waarbij alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. Dat is het rechtstreekse gevolg van de *Appingedam*-zaak, waarin de Afdeling op 24 juli 2019 eindspraak deed (ECLI:NL:RVS:2019:2569). Voorafgaand aan die uitspraak wees het Hof van Justitie het arrest 'Visser Vastgoed' (ECLI:EU:C:2018:44). Deze conclusie wordt ondersteund door de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waarin is onderbouwd waarom winkeltijden vallen onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn (ECLI:NL:CBB:2021:59).

Dit brengt met zich dat de Dienstenrichtlijn ook van toepassing is op de regelingen ten aanzien van de voorwaarden waaronder detailhandelsvestigingen in de gemeente Goeree-Overflakkee voor het publiek geopend mogen zijn. Maatregelen met een dergelijke strekking moeten worden getoetst aan de voorwaarden die in de Dienstenrichtlijn zijn gesteld. Doordat de Winkeltijdenverordening van de gemeente Goeree-Overflakkee dateert van vóór de genoemde jurisprudentie, is ten tijde van de vaststelling daarvan niet aan deze voorwaarden getoetst.

#### **4. Tussenconclusie**

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op de regelingen ten aanzien van de voorwaarden waaronder detailhandelsvestigingen in de gemeente Goeree-Overflakkee voor het publiek geopend mogen zijn. In dat kader menen wij dat deze regeling een 'eis' vormt. Dat betekent dat de Winkeltijdenverordening moet worden getoetst aan de voorwaarden die in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn zijn gesteld. Dit is in het volgende hoofdstuk gedaan.

### 3. Toets aan Dienstenrichtlijn

#### 1. Discriminatieverbod

De Winkeltijdenverordening is niet in strijd met het discriminatieverbod van de Dienstenrichtlijn, omdat de regeling geen direct of indirect onderscheid maakt tussen dienstverrichters. De regeling maakt geen (in)direct onderscheid naar nationaliteit van de dienstverrichters.

#### 2. Noodzakelijkheid

In het kader van de Dienstenrichtlijn dient sprake te zijn van een beperking die gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Dit blijkt uit verschillende beleidsdocumenten van de gemeente Goeree-Overflakkee. De vrijstelling van openingstijden voor bepaalde gebieden en type winkels komt primair voort uit algemene doelen met betrekking tot zondagsrust, economisch klimaat en toerisme. In algemene zin is in dit verband van belang dat de beslissingen van het gemeentebestuur worden gedragen door een bestendig beleid, in de vorm van de Beleidsnota zondagsrust die in de raadsvergadering van 28 januari 2016 is vastgesteld. De Beleidsnota heeft tot doel om het evenwicht te bewaren tussen de zondagsrust, die wordt omschreven als een “belangrijke kwaliteit van het eiland”, en de sociaaleconomische belangen. De beslissing om de zondagsluiting te handhaven, maar daarop een uitzondering te maken voor winkels die ter ondersteuning dienen van verblijfsrecreatieve voorzieningen en dagrecreatie, in het bijzonder in de kustzone, vormt een belangrijk aspect van dit evenwicht. Dit beleidsuitgangspunt is in de coalitieakkoorden voor de opvolgende bestuurscolleges opnieuw onderschreven, tot op de dag van vandaag. Hieronder zijn de beleidsdoelen nader uiteengezet die naar ons oordeel voorzien in een algemeen belang.

#### a. Stimuleren werkgelegenheid en economie

Gemeente Goeree-Overflakkee heeft een substantieel kust- en watergebied. In combinatie met de recreatieterreinen is daardoor sprake van een sterk toeristische aantrekkingskracht. In dit gebied zijn ook diverse bedrijven actief die functioneren op toerisme. Denk aan de vakantieparken, campings en voorzieningen die direct samenhangen met het kusttoerisme. Winkels in dit gebied zijn bijna volledig afhankelijk van toeristisch bezoek, dat vooral groot is in weekenden (op zondag) en in vakantieperiodes, zoals de zomervakantie. Ondernemers van/op recreatieterreinen en in de toeristische kustzone halen in vergelijking met ondernemers elders in de gemeente Goeree-Overflakkee een veel groter aandeel van de omzet in weekenden en vakantieperiodes, waar zon- en feestdagen nadrukkelijk toe behoren. Anders gezegd, deze ondernemers zijn voor het economisch functioneren sterk afhankelijk van zon- en feestdagen. Als deze winkels geen vrijstelling zouden genieten, komt het bestaan in gevaar en kan dat leiden tot verlies van werkgelegenheid, economische activiteiten en leegstand.

Het college acht het van groot belang dat er een gunstig ondernemersklimaat heerst in de gemeente. Daarmee wordt ook de werkgelegenheid een stimulans gegeven. Vanzelfsprekend moet de exploitatie van de bedrijvigheid bij het karakter en de schaal van Goeree-Overflakkee (blijven) passen. De economische dynamiek van het eiland in combinatie met de (zondags)rust vormen vanouds een kern kwaliteit van het eiland. Een werkbaar compromis dat duidelijkheid schept voor zowel gemeente als ondernemers is daarom van groot belang. Dit ‘compromis’ of deze ‘balans’ is geborgd met de regelingen in de Winkeltijdenverordening.

#### b. Stimuleren toerisme

De hiervoor genoemde balans is niet alleen van belang voor werkgelegenheid en economie, maar ook voor de toeristische bezoeker en de toeristische beleidsdoelen. De Beleidsnota zondagsrust geeft enkele aanknopingspunten, zoals de opmerking dat het een (toeristische) bezoeker de mogelijkheid geeft om op zondag een broodje of iets anders

op het eigen recreatieterrein te halen. Dit is een activiteit die logischerwijs verwacht mag worden op een recreatieterrein en in de toeristische kustzone, ook op zon- en feestdagen. Als deze vrijstelling niet zou gelden, doet dat substantieel afbreuk aan de toeristische beleving en toeristische beleidsdoelen. Deze toeristische beleidsdoelen zijn vastgelegd in de *Toeristisch-recreatieve visie Goeree Overflakkee 2025 (2016)*. Hierin is opgenomen dat toerisme voor de vitaliteit van het eiland van (levens)belang is. Behoud en versterking van toerisme is daardoor een algemene reden van dwingend belang.

- Toerisme zorgt onder andere voor werkgelegenheid in alle geledingen, zorgt voor (economisch) draagvlak van voorzieningen en draagt daarmee bij aan de leefbaarheid.
- Tegelijkertijd hechten inwoners van Goeree-Overflakkee aan geborgenheid, respect, rust en bij voorkeur enige anonimiteit. Christelijke waarden blijven (latent) een authentieke kracht: eerbied, geborgenheid en toewijding. Er moet verantwoord omgegaan worden met mensen, natuur en middelen.
- Beleidsmatig kiest de gemeente voor specifieke toeristische doelgroepen met belevings- en zingevende motieven. Deze zijn vaak waarden-gedreven maar ook gekoppeld aan de levensfase van mensen. Door als eiland een aangepaste positionering te kiezen worden op effectieve wijze nieuwe gasten aangetrokken met een hoger bestedingsprofiel. Circa 65% van de toeristische gasten komt naar het eiland voor gemak. Beleidsmatig wil de gemeente deze gasten ontzorgen. Onderdeel hiervan is het faciliteren van meer gemak-services, zoals kluisjes op het strand, handdoeken wassen, betere bolderkarren, meer entertainment (vooral in avonduren), diverser gemaks-eten.

De *Detailhandelsvisie Goeree-Overflakkee (BRO, 2016)* gaat ook in op het belang van toerisme voor winkels. Het is voor Goeree-Overflakkee belangrijk dat de recreatieparken op het eiland een sterke uitgangspositie hebben. In beperkte mate kan ook detailhandel hier een rol in spelen (bijvoorbeeld een kleine supermarktvoorziening). Voorwaarde is dat de



winkel is gericht op de bezoekers van de recreatievoorziening. In alle gevallen geldt de voorwaarde dat de winkel niet structuur verstorend mag werken voor de detailhandelsstructuur op het eiland.

#### c. *Behoud leefbaarheid en zondagsrust*

Rust en ruimte zijn kernwoorden van de gemeente Goeree-Overflakkee. Dit staat nadrukkelijk verankerd in de Beleidsnota Zondagsrust. Voor veel inwoners en bezoekers is de zondag een bijzondere dag, omdat zij de zondag associëren met rust. De invulling van die zondagsrust verschilt: een deel van inwoners respecteert de zondagsrust uit geloofs-overtuiging. Anderen vinden dit belangrijk omdat zij wars zijn van de 24-ursecconomie en het belang van een rustdag per week onderschrijven om evenwicht te behouden tussen werk en het gezin en die dag zien als een terugkerend moment van ontspanning. Weer anderen door wie deze waarden anders gezien worden, verlangen meer ruimte voor (economische) activiteiten en ervaren in de huidige praktijk een belemmering. De zondagsrust is belangrijk om op verschillende beleidsterreinen te borgen om uiteindelijk de leefbaarheid van de inwoners op het eiland te borgen. Dit komt ook voort uit de landelijke Winkeltijdenwet. Er bestaat ook een Zondagswet die het belang van de zondagsrust erkent.

#### d. *Voorkomen van leegstand*

Zoals hiervoor aangegeven is het toerisme op het eiland van groot belang voor de werkgelegenheid en economie. Dit uit zich primair op recreatieterreinen en de kustzone. Uit de *Detailhandelsvisie Goeree-Overflakkee (BRO, 2016)* blijkt dat de gemeente behoud van ruimtelijke kwaliteit en voorkomen van verpaupering als doel heeft. De gemeente zet meerdere instrumenten in om de leegstand te bestrijden, waaronder verschillende centrum- en gebiedsvisies en het sturen op de juridisch-planologische mogelijkheden in het omgevingsplan. Ook het sturen op openingstijden kan worden beschouwd als één van de maatregelen om leegstand op recreatieterreinen en de kustzone te voorkomen.

### 3. Evenredigheid

De evenredigheid van de beperkingen toetsen we op basis van criteria die voortkomen uit de jurisprudentie. Bijlage 1 bevat specifieke gegevens van algemene aard als achtergrondinformatie.

- I. **Coherent en systematisch.** Zijn de beleidsdoelen en vestigingsbeperkingen gemeentebreed én specifiek voor de locatie gemotiveerd binnen het brede pakket van uniforme vestigingsmaatregelen in bestemmingsplannen? Worden er voor gelijke gevallen gelijke maatregelen getroffen?
- II. Kan de **effectiviteit** van de vestigingsbeperkingen in algemene zin worden onderbouwd op basis van voorbeelden elders? Kan worden aangetoond met specifieke gegevens dat het brede pakket aan maatregelen binnen de gemeente effectief is om de doelen te halen?
- III. De zwaartelast van de onderbouwing ligt bij het brede pakket, maar in hoeverre houdt de specifieke beperking **voldoende verband** met het brede pakket? Anders gezegd, levert de desbetreffende beperking op het perceel een **zinvolle bijdrage** aan het brede pakket?
- IV. **Gaan de maatregelen niet verder dan nodig?** Zijn geen minder beperkende maatregelen mogelijk die hetzelfde doel bereiken?

#### e. *Coherent en systematisch*

De gemeente Goeree-Overflakkee streeft naar consistent beleid. Tussen de verschillende beleidsdoelen bestaat een spanningsveld van verschillende belangen. Borging van balans is daardoor uitgangspunt. De Beleidsnota Zondagsrust omschrijft dit als volgt.

*“Zoals er bij verschillende beleidsterreinen verschillende belangen spelen en – na zorgvuldige afweging – een keuze gemaakt wordt, zal ook op het gebied van zondagsrust een eenduidige lijn moeten worden vastgesteld om een duidelijk handelingskader te verstrekken.”*

In de Winkeltijdenverordening zijn keuzes gemaakt die de balans tussen beleidsdoelen borgen. Vanuit coherent en systematisch handelen is het

belangrijk dat de beperking voor de ene winkel en de verruiming voor de andere winkel objectief uitgelegd kan worden. Er mag geen sprake zijn van willekeur. In feite kent de regeling twee beperkingsdimensies:

- Specifieke gebieden
- Specifieke winkels

#### Specifieke gebieden

De vrijstelling voor zon- en feestdagen is expliciet voor alle recreatieterreinen en de kustzone. Deze gebieden zijn helder en geografisch gedefinieerd.

- Recreatieterrein: aaneengesloten terrein dat met toepassing van de Wet ruimtelijke ordening in hoofdzaak is aangewezen voor dag- of verblijfsrecreatie.
- Toeristische kustzone: het Noordzeestrand met achterliggende duinenrij, alsmede de Brouwersdam en de Kabellaarsbank.

Op basis van bezoekers- en ervaringsgegevens blijkt dat deze gebieden duidelijk meer toeristen aantrekken dan gebieden elders op het eiland. Winkels in deze gebieden zijn qua functioneren ook bijna volledig afhankelijk van toeristen, terwijl andere winkels op het eiland meer functioneren op de eigen inwoners (zie Koopstromenonderzoek 2021 hierna). Andersom geldt dat dit de gebieden zijn waar toeristen primair verblijven en activiteiten doen. Het is daardoor, gezien vanuit de algemene doelen, logisch dat in deze gebieden sprake is van vrijstelling en in gebieden elders niet.

#### Specifieke winkels

Naast (algemene) winkels in de hiervoor genoemde specifieke gebieden, gelden uitzonderingen voor specifieke winkels. Samenvattend gaat het om winkels in musea, op het terrein van zorginstellingen en winkels waar uitsluitend maaltijden en voor directe consumptie geschikte eetwaren worden verkocht. Hierbij de overwegingen.

- Kleine ‘giftshops’ in musea zijn bedoeld voor toeristen en hebben geen functie voor de eigen inwoners. Aangezien musea op zondag

open mogen, zou het vreemd zijn als de kleine 'giftshop' gesloten is. Om die reden is een uitzondering gemaakt. De impact van deze maatregel op het totaal is klein, maar zorgt er wel voor dat musea een volwaardig concept kunnen aanbieden aan toeristen.

- Vergelijkbaar met musea, genieten (kleine) winkels op het terrein van zorginstellingen eveneens van vrijstellingsregels. Ook voor deze winkels geldt dat ze onlosmakelijk en vaak in pandig onderdeel zijn van een breder concept. Denk aan de 'giftshop' in een ziekenhuis of het 'mini-winkeltje' in een verpleeghuis. Vrijstelling zorgt ervoor dat zorginstellingen kunnen voorzien in een totaalconcept. Bovendien doet de vrijstelling geen afbreuk aan de zondagsrust, omdat hier geen substantiële bezoekersstromen mee gepaard gaan.
- De vrijstelling voor winkels waar maaltijden en voor directe consumptie geschikte eetwaren worden verkocht komt voort uit het feit dat bijvoorbeeld ijssalons en lunchrooms juridisch soms worden beschouwd als detailhandel, terwijl deze in de praktijk vergelijkbaar zijn met horeca. Voor horeca gelden geen beperkingen in openingstijden op zon- en feestdagen, omdat hier ook geen landelijke wetgeving voor bestaat.

Benadrukt moet worden dat deze situaties in de gemeente Goeree-Overflakkee niet of nauwelijks voorkomen. Deze uitzondering is al heel lang aanwezig en is gebruikelijk in veel andere gemeenten. Dit hangt samen met het wegvallen van de landelijke vrijstelling en is gebaseerd op eerder advies van de VNG, zoals ook is toegelicht in de Winkeltijdenverordening.

#### Overwegingen tot slot

Uit jurisprudentie inzake de Dienstenrichtlijn blijkt dat het maken van onderscheid tussen gebieden en specifieke winkels mogelijk is.

- **Branchering van winkels:** het is vanuit de Dienstenrichtlijn toegestaan om strengere vestigingseisen toe te staan voor verschillende locaties en ondernemers. Denk aan de casus Pans en Heuts in Maastricht waaruit blijkt dat het coherent en systematisch is om winkels buiten de beleidsmatig aangewezen structuur te beperken in branchering<sup>1</sup>. Dit is gebiedsgericht beleid voeren. Dit is vergelijkbaar met de Winkeltijdenverordening waar recreatieterreinen en de kustzone vrijstelling genieten.
- **Onderscheid in toeristisch en niet-toeristisch verblijf:** het is vanuit de Dienstenrichtlijn toegestaan onderscheid te maken tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf bij logies. Het gevolg daarvan is dat sommige ondernemers op sommige locaties minder mogelijkheden hebben dan anderen. Dit blijkt onder meer uit de casus in Heeze-Leende<sup>2</sup>. Dit is vergelijkbaar met gebiedsgericht beleid voeren én beleid voeren voor specifieke winkels die sterk afhankelijk zijn van toerisme.
- **Verbod op toeristenwinkels:** het is vanuit de Dienstenrichtlijn toegestaan om specifiek toeristenwinkels te weren als het doel is een grotere diversiteit in het winkelaanbod. Het feit dat bepaalde ondernemers hierdoor minder mogelijkheden hebben betekent niet dat niet coherent en systematisch gehandeld wordt. Dit blijkt uit de casus toeristenwinkels in Amsterdam<sup>3</sup>. Ook dit is een voorbeeld waaruit blijkt dat specifieke regels mogelijk zijn.

#### *f. Effectiviteit*

Bij de effectiviteitstoets gaat het in dit geval om de vraag in hoeverre de regeling van de winkelopeningstijden daadwerkelijk bijdraagt aan het stimuleren van werkgelegenheid en economie, het toerisme, behoud van leefbaarheid en het voorkomen van leegstand en hoe deze regeling samenhangt met het brede pakket aan maatregelen.

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2023:1143

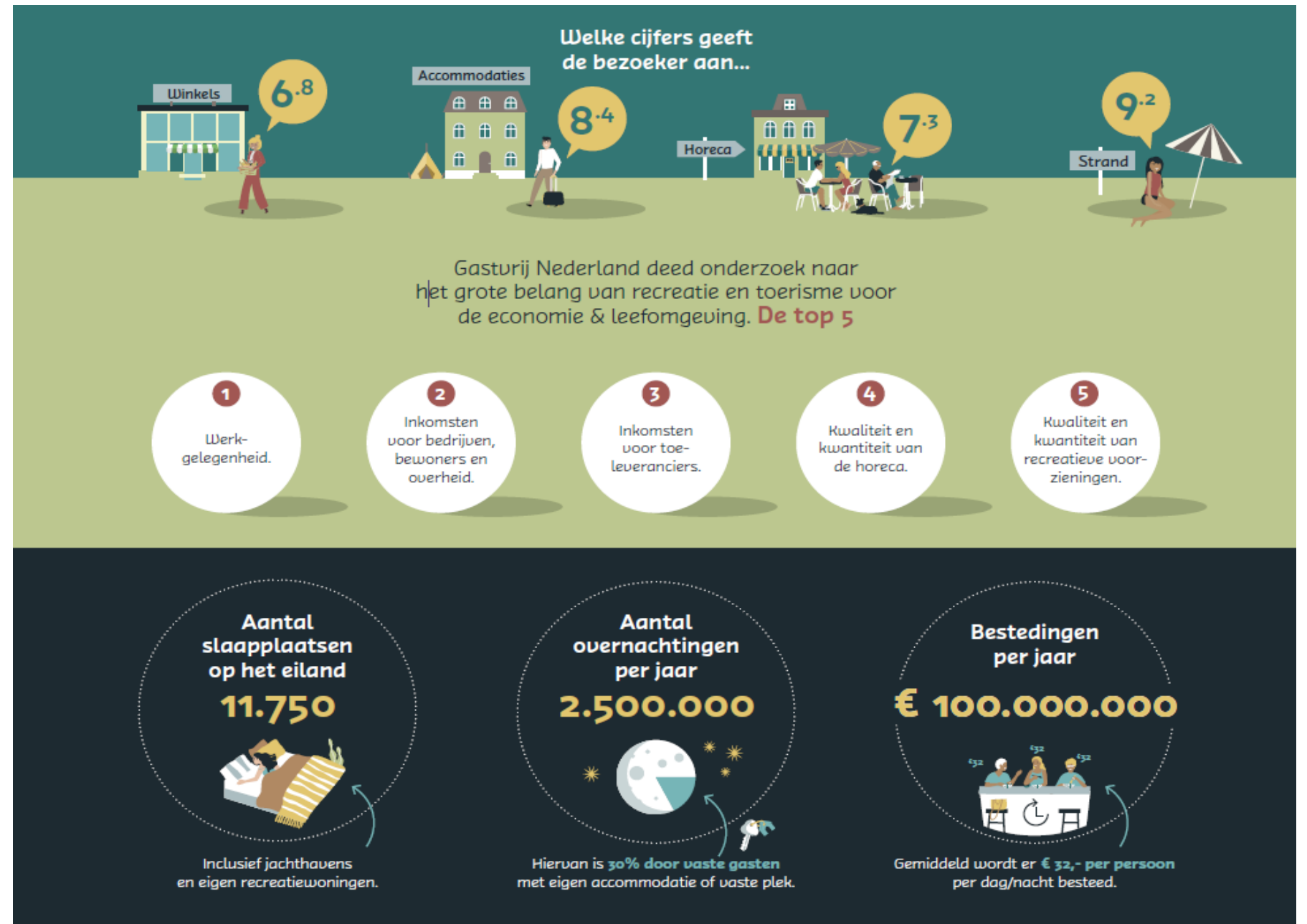
<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2023:2834

<sup>3</sup> ECLI:NL:RVS:2018:4173

Alvorens we het bovenstaande nader analyseren moet worden opgemerkt dat de beschikbaarheid van specifieke gegevens beperkt is. Toeristische cijfers zijn slechts op grofmazig schaalniveau beschikbaar, terwijl we dit idealiter op fijnmazig niveau zouden moeten inzetten. Hetzelfde geldt voor cijfers over openbare orde en veiligheid. Desalniettemin is met de kennis, ervaring en cijfers die er wél zijn een analyse gedaan die naar onze mening voldoende is om de effectiviteit aannemelijk te maken. Verder geldt in algemene zin dat causaliteit met specifiek de winkelopeningstijden niet altijd aan de orde is. De Winkeltijdenverordening is één maatregel in een breder pakket aan maatregelen en instrumenten om de beleidsdoelen (noodzakelijkheid) na te streven. Het effect van dit bredere pakket is meetbaar door trends en ontwikkelen in de gemeente Goeree-Overflakkee af te zetten tegen landelijke trends. Wijkt het af van de landelijke trend? Dan is dit een indicatie dat acties en maatregelen effectief zijn. Dit maakt dat we aannemelijk maken in hoeverre de maatregelen met betrekking tot de winkelopeningstijden een zinvolle bijdragen leveren aan het brede pakket c.q. voldoende verband hiermee houden. Deze zogenaamde ‘pakketbenadering’ is in lijn met jurisprudentie omtrent de Dienstenrichtlijn.

De gemeente Goeree-Overflakkee zet een breed pakket aan maatregelen in om de beleidsdoelen te halen. Conform jurisprudentie ligt de zwaartelast van de onderbouwing bij het brede pakket. Binnen dit brede pakket zijn de winkeltijdenregelingen een onderdeel. Opgemerkt moet worden dat het brede pakket aan maatregelen van de gemeente onderdeel is van een nóg breder pakket aan maatregelen binnen de regio, het samenwerkingsverband rond het kustgebied en de provincie. Enkele maatregelen uit het brede pakket zijn:

- Via het juridisch-planologisch stelsel (omgevingsplan, omgevingsvergunning) maakt de gemeente Goeree-Overflakkee vakantieparken en recreatiegebieden mogelijk waar toeristen kunnen verblijven en kunnen beleven.
- Gemeente Goeree-Overflakkee werkt actief samen met toeristische partners, zoals Eilandmarketing, Kenniscentrum Kusttoerisme, etc.



Figuur 1: Feiten en cijfers toerisme en recreatie Goeree Overflakkee (Bron: Eilandmarketing 2024)



Gemeente Goeree-Overflakkee stuurt met de Toeristisch-Recreatieve visie op de aard en omvang van het toerisme. In deze visie wordt toerisme van levensbelang (werkgelegenheid, leefbaarheid) genoemd voor de vitaliteit van het eiland. De sturing op aard en omvang van het toerisme wordt nader omschreven (op blz. 43 t/m 48), waarbij de marktfocus van Goeree-Overflakkee wordt omschreven met de diverse doelgroepen. Bij de gebiedsgerichte strategie (blz. 70 t/m 74) wordt vermeld dat de stranden (kern van de toeristische omgevingskwaliteit) moeten worden gekoesterd. Gebied Omgeving Ouddorp-bad moet worden doorontwikkeld als een volwaardige badplaats aan zee. Voor de dorpskern Ouddorp is het bewaren van authenticiteit en van de zondagsrust belangrijk, zo meldt de visie.

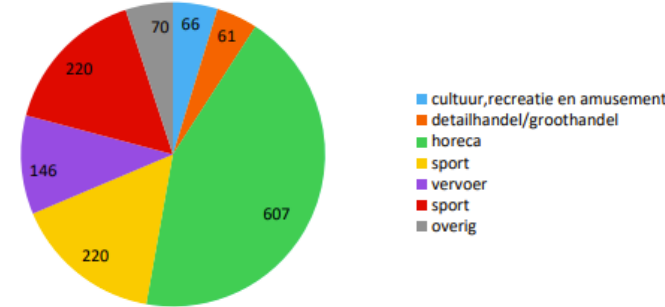
- Gemeente Goeree-Overflakkee treft vele maatregelen om toerisme te stimuleren. Het convenant besteding toeristische impuls Goeree-Overflakkee 2022-2024 laat dit zien. Per jaar wordt 10% van de opbrengsten uit de toeristenbelasting gereserveerd voor een toeristische impuls. Een ander voorbeeld is de huidige deelname aan het LEADER-programma Zuid-Hollandse eilanden (<https://leaderzhe.nl/>) waarbij het uitbreiden/vernieuwen van toeristisch-recreatieve voorzieningen een van de hoofdthema's is.

Effectiviteit op toerisme, werkgelegenheid en economie

Uit specifieke cijfers volgt dat het beleidsdoel met betrekking tot stimulering van toerisme en economie effectief is. De winkeltijdenregeling is onderdeel van dit brede pakket aan maatregelen.

- Uit LISA-data blijkt dat het aantal banen in de sector recreatie & toerisme in de gemeente Goeree-Overflakkee al jaren structureel hoger ligt dan het provinciaal en landelijk gemiddelde. Bovendien is met name tussen 2015 en 2017 een bovengemiddelde groei waar te nemen van het aantal banen in de gemeente Goeree-Overflakkee. Dit komt vooral door de opening van een bungalowpark. Ook binnen de regio Groot-Rijnmond groeit het toerisme harder dan elders in Zuid-Holland.

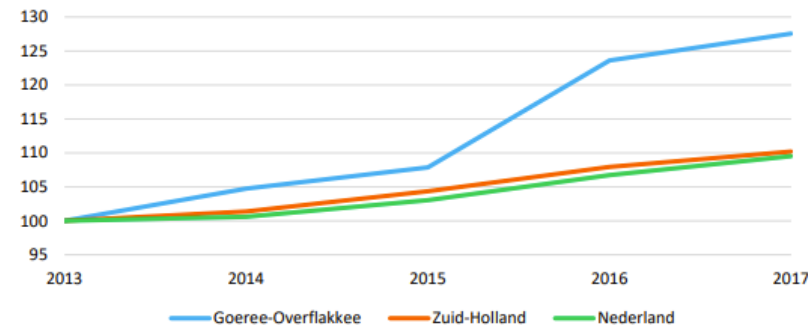
**Figuur 3.14** Aantal personen werkzaam per deelsector recreatie en toerisme (SBI) in de regio Goeree-Overflakkee, 2017, absoluut\*



\*Het aantal banen heeft betrekking op het totaal aantal fulltimers, parttimers en uitzendkrachten  
bron: LISA, 2017

Bron: Maatschappelijk Gebiedsprofiel Goeree-Overflakkee (Tympaan, 2018)

**Figuur 3.15** Ontwikkeling van het aantal banen in de sector recreatie & toerisme, 2013-2017, index\*



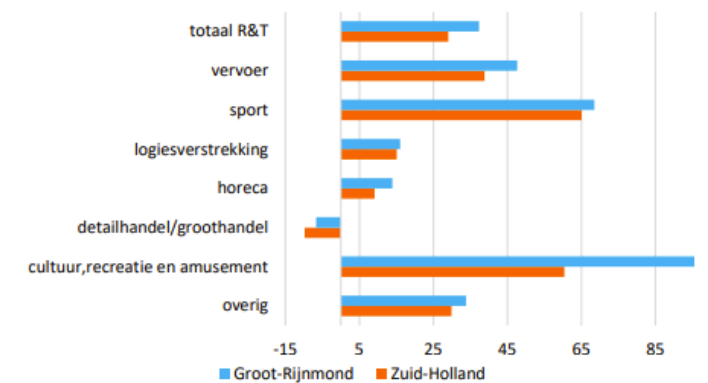
\*Het aantal banen heeft betrekking op het totaal aantal fulltimers, parttimers en uitzendkrachten.  
bron: LISA, 2013-2017

Bron: Maatschappelijk Gebiedsprofiel Goeree-Overflakkee (Tympaan, 2018)



Bron: Gemeente Goeree-Overflakkee

**Figuur 3.19** Ontwikkeling van het aantal vestigingen per deelsector recreatie en toerisme (SBI) in de COROP-regio Groot-Rijnmond, 2013-2017, percentage

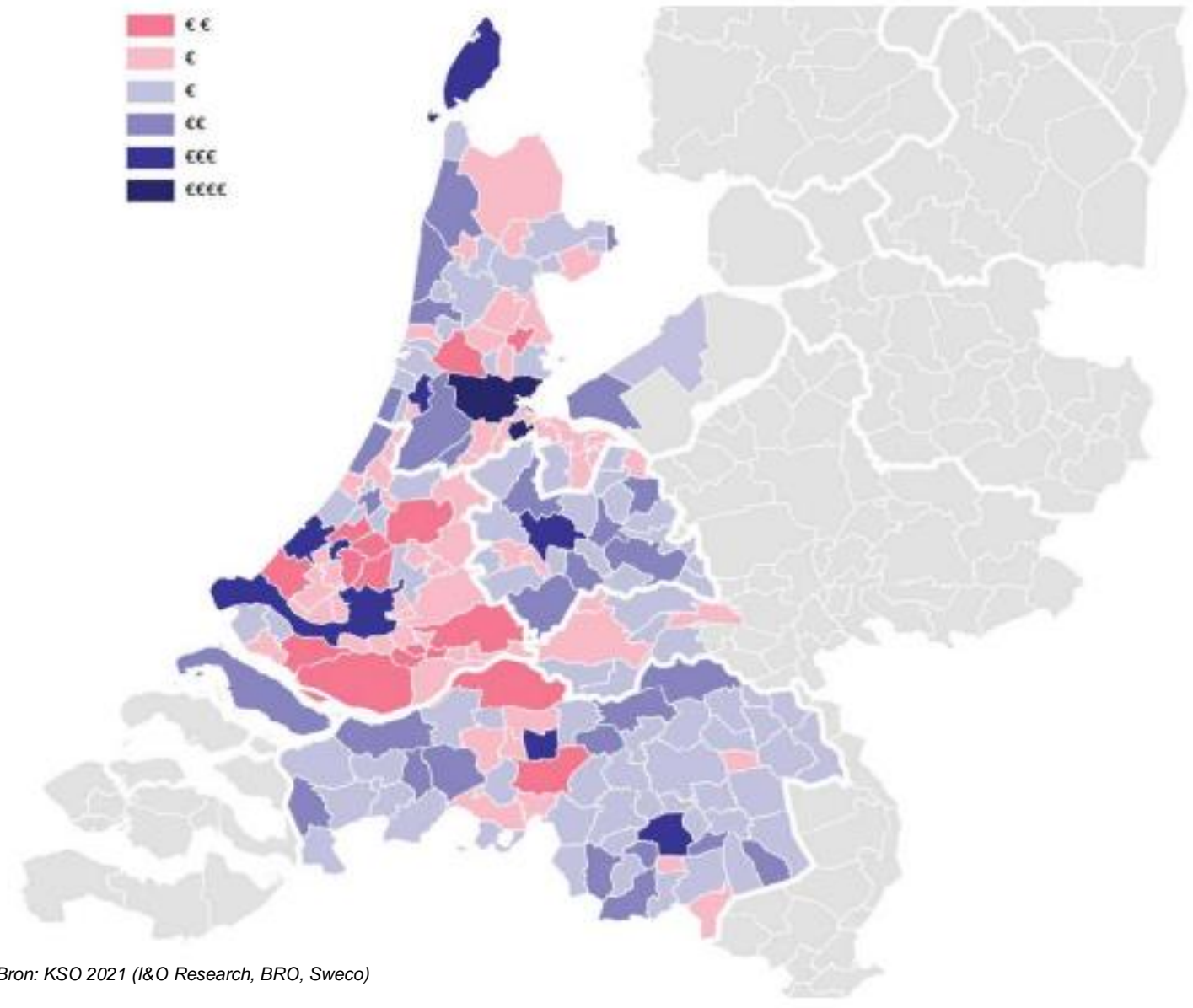


bron: LISA, 2013, 2017

Bron: Maatschappelijk Gebiedsprofiel Goeree-Overflakkee (Tympaan, 2018)

- Uit de rapportage Maatschappelijk Gebiedsprofiel Goeree-Overflakkee (Tympan, 2018) blijkt dat het grootste deel van de werkgelegenheid zit in horeca en logiesversterkking (34%). Het kleinste deel werkt de detailhandel/groothandel (3%).
- In gemeente Goeree-Overflakkee en de regio Groot-Rijnmond was tussen 2013-2017 sprake van een bovengemiddelde toename van het aantal vestigingen op het gebied van recreatie en toerisme. Met name in sport, cultuur, creatie en amusement is het aantal vestigingen bovengemiddeld sterk gestegen. Het aantal detailhandels- en horecavestigingen krimpt.
- Opgemerkt moet worden dat na 2017 in gemeente Goeree-Overflakkee sprake is van krimp in het aantal banen in de toeristische sector. Deze trend is echter vergelijkbaar met het landelijk en provinciaal gemiddelde. Belangrijkste factor was Corona in de periode 2020-2022 en diverse faillissementen (beachclub, partycentrum en enkele horecazaken). Sinds 2022 is weer sprake van een opleving van de toeristische werkgelegenheid.
- Uit het Koopstromenonderzoek 2021 (Ipsos I&O, 2022) blijkt dat de gemeente Goeree-Overflakkee in verhouding tot veel andere gemeenten een relatief groot positief toeristisch saldo heeft. Dit betekent dat er per saldo meer bestedingen binnenkomen dan er afvloeien. Dit geeft aan hoe belangrijk de toeristische aantrekkingskracht is voor het economisch klimaat in de gemeente.
- Op basis van cijfers van Eilandmarketing blijkt dat het toerisme circa € 100 mln. aan bestedingen oplevert voor het eiland in verschillende sectoren, waaronder de horeca en detailhandel. Ter illustratie: volgens het Koopstromenonderzoek 2021 haalt het totale winkelaanbod in de gemeente Goeree-Overflakkee een omzet van € 211 mln., waarvan circa 2,4% uit toerisme.

**Figuur 3.13** Saldo inkomend en uitgaand toerisme, 2021



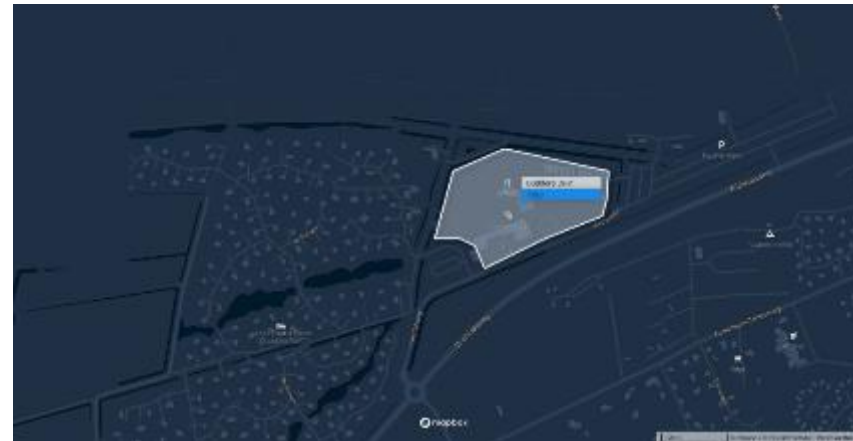
Bron: KSO 2021 (I&O Research, BRO, Sweco)

- In relatie tot de vorige bullet dient opgemerkt te worden dat het grootste deel van het winkelaanbod in de gemeente Goeree-Overflakkee niet tot nauwelijks afhankelijk is van toeristische bestedingen. Alleen de winkels die bijna volledig gericht zijn op toeristische bezoekers, zoals de winkels op recreatieterreinen en het kustgebied, zijn in hun omzet wel sterk afhankelijk van toeristische bestedingen.

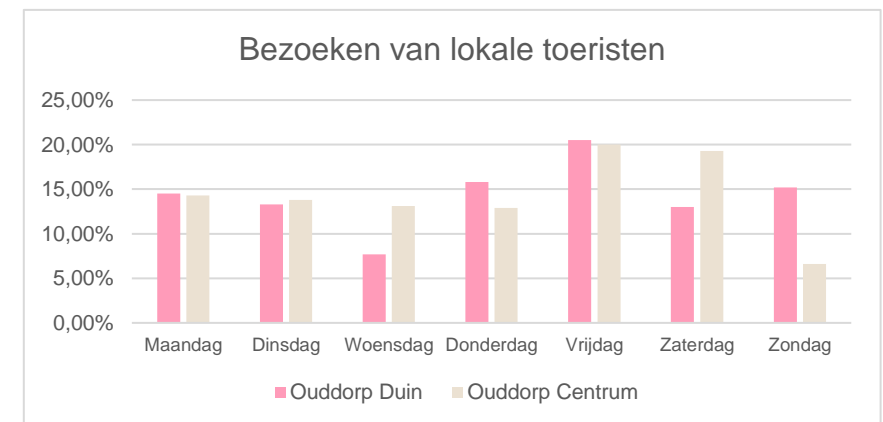
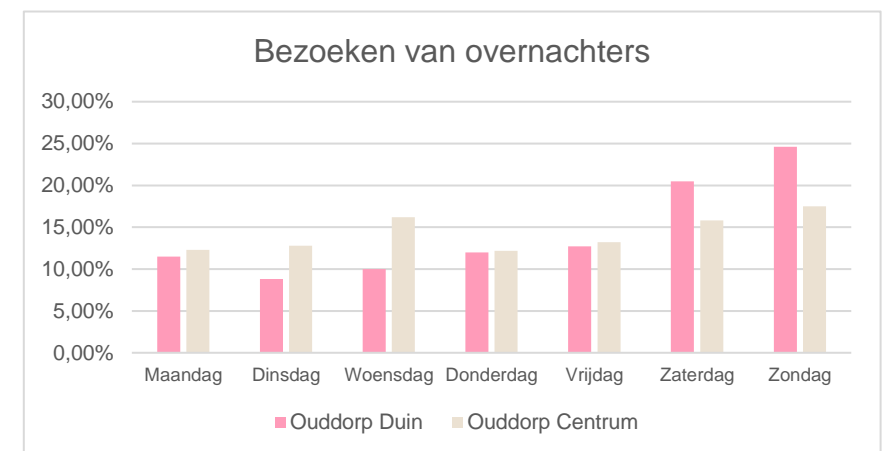
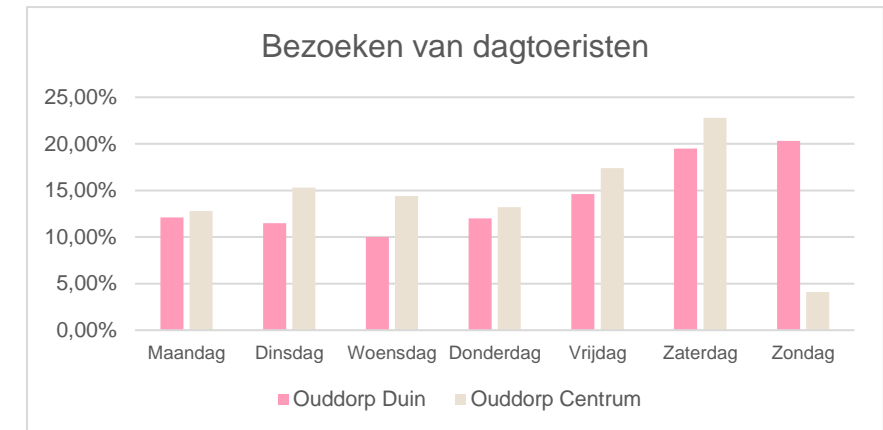
Effectiviteit op behoud leefbaarheid en zondagsrust

Uit specifieke cijfers volgt dat het beleidsdoel met betrekking tot het behoud van leefbaarheid en de genoemde balans tussen (zondags)rust en reuring effectief is. De winkeltijdenregeling is onderdeel van dit brede pakket aan maatregelen.

- Op basis van bezoekersdata van Perfect Place voor Ouddorp-centrum en Ouddorp-Duin (zie contouren gebieden volgende pagina) is gekeken naar de druktebeelden op verschillende wekdagen tussen januari 2022 en april 2024.
- Voor dagtoeristen, overnachters en lokale toeristen geldt dat een significant verschil bestaat in bezoekersintensiteit op zondag. Op andere dagen is dit verschil minder groot. Met name bij dagtoeristen, circa 45% van het totaal aantal toeristen, is het verschil tussen de twee gebieden op zondag groot.
- Het feit dat er in Ouddorp-centrum gemiddeld fors minder bezoekers aanwezig zijn dan in Ouddorp-duin geeft aan dat het borgen van zondagsrust in Ouddorp effectief is. Één belangrijke maatregel die hieraan bijdraagt is het beperken van de winkelopeningstijden. Binnen de contour van Ouddorp-Duin bevindt zich de Spar Enjoy-winkel op het Landalterrein. Deze maakt gebruik van de vrijstelling uit de verordening en is op zondag open. Dit is ook zichtbaar in de bezoekersaantallen. Dit maakt het aannemelijk dat er een direct verband bestaat tussen bezoekersaantallen c.q. drukte en winkelopeningstijden.



Bron: Eiland Marketing, Perfect Place, januari 2022 – april 2024  
De kaartjes tonen het gebied waarop de bezoekersdata betrekking heeft, met bovenaan Ouddorp Duin en onderaan Ouddorp Centrum.



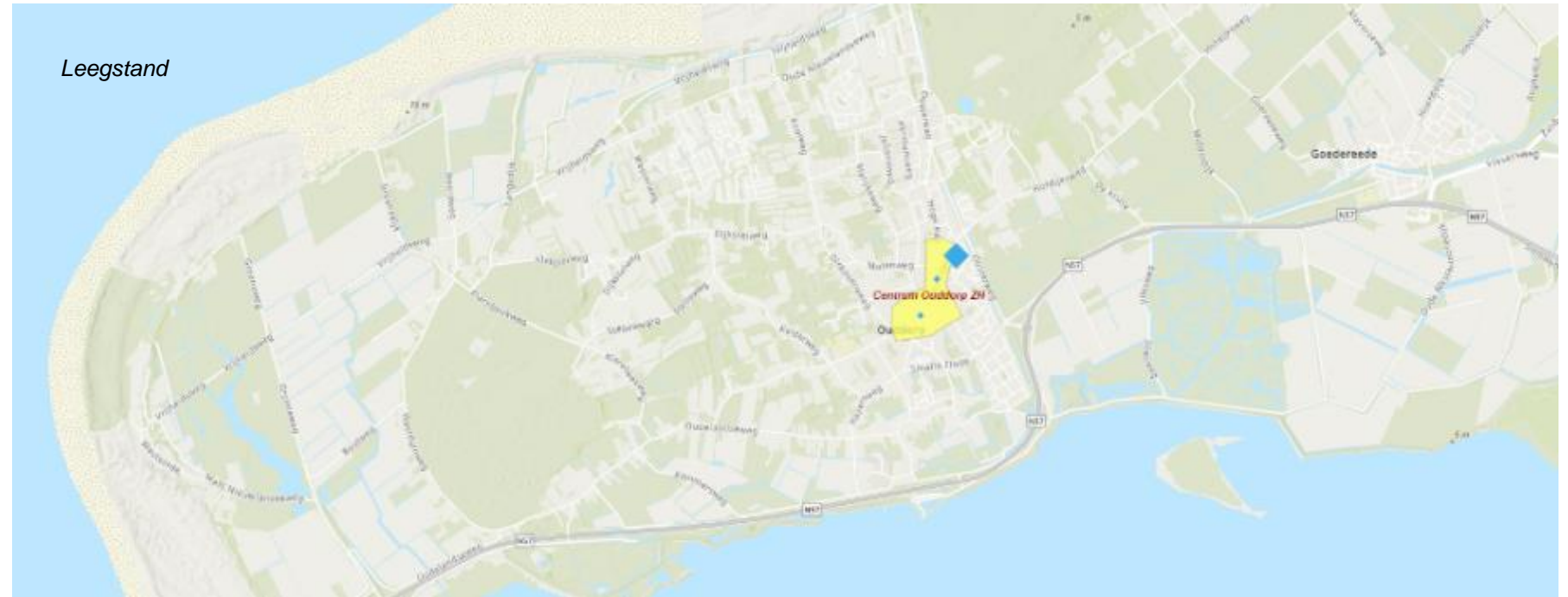


- Andersom betekent dit ook dat als de gemeente Goeree-Overflakkee de winkelopeningstijden van winkels in bijvoorbeeld Ouddorp-centrum zou verruimen, hier waarschijnlijk een forse stijging van het bezoekersaantal (en daarmee drukte) zou plaatsvinden. Dit is positief voor het economisch klimaat van de winkels, maar druist in tegen het beleid om zondagsrust te beschermen.
- Indien we bovenstaande analyse doen voor feestdagen ontstaat hetzelfde beeld. Tussen de twee gebieden bestaat een significant verschil in bezoekersaantal en druktebeeld.

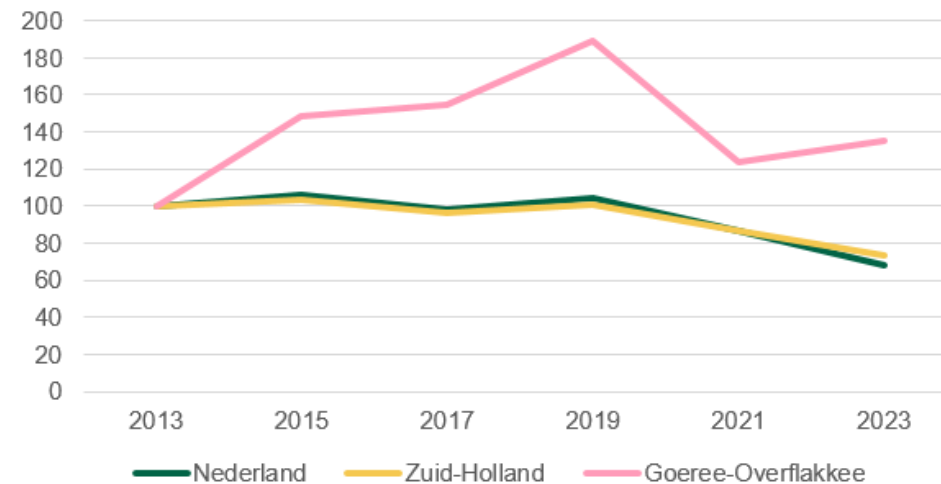
#### Effectiviteit op voorkomen leegstand

Uit specifieke cijfers uit Locatus volgt dat het beleidsdoel met betrekking tot het voorkomen van leegstand en de genoemde balans met het economisch functioneren en de zondagsrust effectief is. De winkeltijdenregeling is onderdeel van dit brede pakket aan maatregelen.

- De leegstand in de gemeente Goeree-Overflakkee daalt. Hiermee is het brede pakket aan maatregelen voor dit beleidsdoel effectief. Daarmee hangt samen dat nieuwe winkels- en horeca buiten concentratiegebieden in principe niet wenselijk zijn vanuit het detailhandelsbeleid. Bovendien wordt ingezet op compacte en vitale centra, met uitgebreide actieplannen en programma's.
- Nadere analyse van het leegstandscijfer uit Locatus (2024) laat zien dat specifiek in de het kustgebied en Ouddorp-centrum de leegstand zeer beperkt is. Enerzijds hangt dit, met betrekking tot recreatieterreinen en het kustgebied, samen met de vrijstelling voor winkelopeningstijden. Zoals eerder gezegd zijn deze type winkels in hun omzet sterk afhankelijk van toerisme. Als deze niet op zondag open mogen, kan onvoldoende omzet gehaald worden om te functioneren en ligt leegstand op de loer. Anderzijds leidt de beperking in winkelopeningstijden op zon- en feestdagen in het centrum van Ouddorp niet tot een bovengemiddelde leegstand. Het leegstandspercentage in Ouddorp-centrum bedraagt momenteel 3,1%.



Ontwikkeling leegstand (m2 wvo)



Bron: Locatus, 2024

Dat ligt zelfs fors beneden het landelijk gemiddelde (7%) en frictieleegeestand (5%). Twee van de drie leegstaande panden in Ouddorp-centrum staan bovendien nog geen jaar leeg (frictieleegeestand).

#### Voldoende verband en zinvolle bijdrage

De zwaartelast van de onderbouwing ligt bij het brede pakket, maar in hoeverre houdt de specifieke beperking voldoende verband met het brede pakket? Anders gezegd, levert de desbetreffende beperking een zinvolle bijdrage aan het brede pakket? BRO is van oordeel dat de winkeltijdenregeling een zinvolle bijdrage levert aan het brede pakket en de doelen. We hebben hierbij de volgende overwegingen.

- Sturen op de winkelopeningstijden via de verordening is het enige juridisch bindende manier om daadwerkelijk te garanderen dat er in de avonduren en op zondag rust is en daarmee grip bestaat op openbare orde, veiligheid en leefbaarheid.
- Met een vrijstelling voor winkels op recreatieterreinen en in het kustgebied kan een optimale beleving voor het toerisme bereikt worden. Dit verwacht de (kust)toerist ook. Zonder vrijstelling gaat de kwaliteit van de toeristische voorzieningen achteruit, wat op termijn kan leiden tot een minder sterke aantrekkingskracht.
- De beperking op de winkeltijden leidt in elk geval niet tot een bovengemiddelde leegstand. Een verdere verruiming is daardoor niet noodzakelijk voor het beleidsdoel om leegstand te beperken. Andersom leidt een verruiming van de winkeltijden wel tot meer bezoekers en daardoor drukte. Dit zou, bijvoorbeeld in de situatie van Ouddorp-centrum, in strijd zijn met de beleidsdoelen rondom leefbaarheid en zondagsrust.
- Per saldo kent de winkeltijdenregeling een goede balans/evenwicht tussen zondagsrust en sociaaleconomische belangen.

#### *g. Niet verder dan nodig, geen minder beperkende maatregelen mogelijk*

- De betreffende maatregel gaan niet verder dan nodig, omdat de gemeente Goeree-Overflakkee uitgaat van een én-én systematiek. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) én effectieve niet-juridische maatregelen (zacht). Deze niet-juridische maatregelen zijn hiervoor eerder uiteengezet. Het beperken van de openingstijden is onderdeel van dit brede pakket aan maatregelen.
- Het uitsluitend inzetten op zachte maatregelen is onvoldoende om uiteindelijk het gewenste effect te bereiken. Als de gemeente juridisch de openingstijden op zondag niet zou maximeren, kan rust op zon- en feestdagen niet geborgd worden, evenals het voorkomen van overlast en verstoring van de openbare orde en leefbaarheid. Als de gemeente geen verruiming zou toepassen van de winkelopeningstijden op zondag van winkels op recreatieterreinen en in het kustgebied, heeft dit een negatief effect op de toeristische doelen. De regeling via de verordening is het enige juridisch 'harde' middel dat hierop kan sturen.

#### *h. Eindconclusie Dienstenrichtlijn*

De winkeltijdenregeling voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Ze discrimineert niet naar nationaliteit, ze streeft dwingende redenen van algemeen belang na (noodzakelijkheid) en ze is effectief (evenredigheid).



## **Bijlage 1 - Aanvullende specifieke gegevens**

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele andere feiten en cijfers opgenomen in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid.

## 1.1 Winkels die genieten van vrijstelling

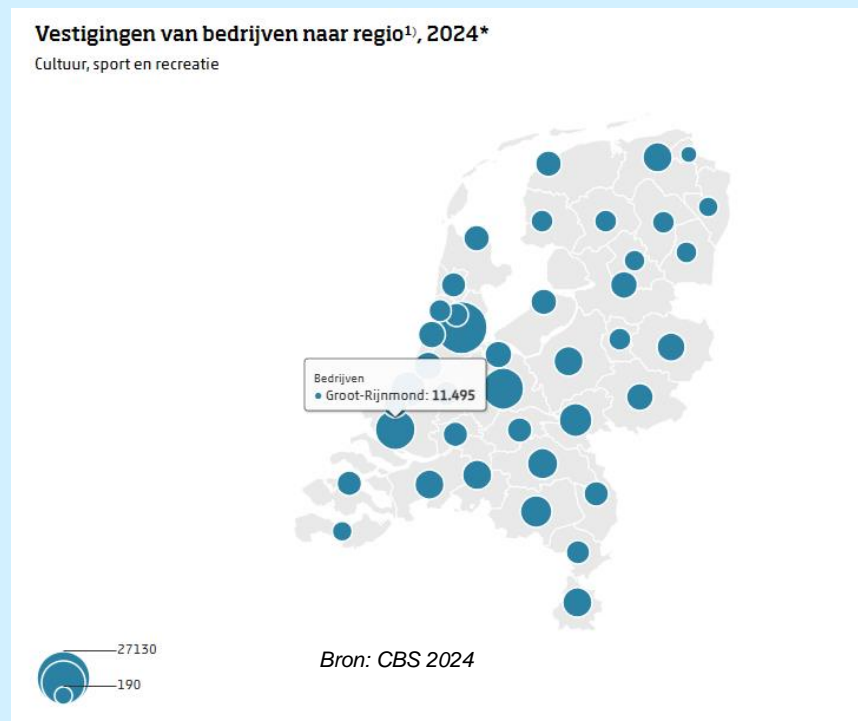
Plaats	Naam	m <sup>2</sup>	Zondag open
Brouwersdam buitenzijde	Surfshop Alohallo	354	10:00-17:00
Brouwersdam Buitenzijde	Natural High Surfshop	731	09:00-17:30
Ossenhoek	Zeil en Surfcentrum	1707	09:00-18:00
Oude Nieuwlandseweg	Verburg Supermarkt Noordzeepark	593	09:00-19:00
Port Zelande	Daily food store		08:00-20:00
Port Zelande	Toys en Souvenirs		08:00-18:00
Port Zelande	Fashion Store		08:00-18:00
Westerweg	Natural High Surfshop	72	09:00-17:30
Westerweg	Speelgoed winkel Houten Aap		10:00-17:00
Westerweg	Juttershoek	83	
Westerweg	Strandgaper	82	
Westerweg	Spar Enjoy	414	08:00-18:00

## Casus SPAR

De voorzieningen aan de Westerweg zijn allemaal onderdeel van Landal. De voorzieningen zitten niet allemaal aan de receptie vast maar liggen wel op het Landal park. Het park zelf heeft geen slagbomen. Zie plattegrond. De SPAR en de andere voorzieningen aan de Westerweg hebben een gemengde functie volgens het bestemmingsplan uit 2016. Ze zijn, gezien de ligging, ook toegankelijk voor niet-Landal bezoekers.



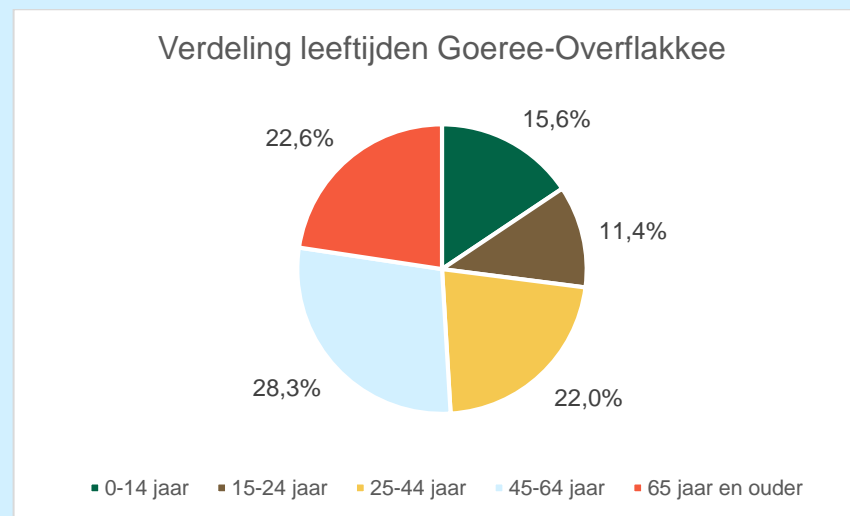
## 1.2 Context en cijfers



### Aanbodanalyse

Goeree-Overflakkee is een gemeente in Zuid-Holland. De gemeente is in 2013 ontstaan door fusie van de gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Gemeente Goeree-Overflakkee telde in 2023 circa 51.600 inwoners. De groep 45 tot 64 jaar is in de gemeente het meest vertegenwoordigd in de gemeente.

- 15,6% 0 tot 14 jaar
- 11,4% 15 tot 24 jaar
- 22,0% 25 tot 44 jaar
- 28,3% 45 tot 64 jaar
- 22,6% 65 plus)



De gemeente trekt veel toeristen. Jaarlijks zijn er ca. 2,5 miljoen overnachtingen op het eiland.

Gemeente Goeree-Overflakkee kent 75 dagelijkse winkels. 66 hiervan behoren tot de hoofdbranche levensmiddelen. De winkels voor levensmiddelen zijn een combinatie van supermarkten maar ook diverse verspecialzaken (bakker, groenteboer, slagerij, viswinkel etc.). De dagelijkse winkels zijn bijna allemaal gevestigd in de centra van de verschillende dorpen in Goeree-Overflakkee. Het zijn voornamelijk (mini)supermarkten, boerderijwinkels en viswinkels die buiten de kernen van de dorpen in de gemeente vallen.

In de gemeente Goeree-Overflakkee is in totaal ca. 21.280 m<sup>2</sup> wvo aan dagelijkse winkels. Dit komt neer op ongeveer 412 m<sup>2</sup> wvo per 1.000 inwoners. Dit is vergelijkbaar met het gemiddelde aanbod per 1.000 inwoners voor Zeeuwse gemeenten. In Zeeland zijn er een aantal gemeenten die een veel groter aanbod per 1.000 inwoners hebben: Sluis, Schouwen-Duiveland, Veere en Hulst. Gemeente Borsele heeft het laagste wvo per 1.000 inwoners (dagelijkse winkels): 234 m<sup>2</sup>. Dit aanbod

is ten opzichte van het landelijk gemiddelde bovengemiddeld, vanwege de toeristische toevloeiing.

### Referentiegemeenten

Er is gekeken naar een aantal referentiegemeenten. Dit zijn gemeente Molenlanden, Barneveld, Tholen, Hoeksche Waard en Borsele. Deze gemeenten zijn gekozen als referentiegemeenten wegens de (kust)ligging, het toerisme, inwoneraantal of vergelijkbaar beleid omtrent zondagsrust. Al deze gemeenten hebben geen algemene vrijstelling voor het verbod om op zondag winkels te openen.

#### **Gemeente Molenlanden**

De gemeente heeft ongeveer 45.100 inwoners. De gemeente is onderdeel van provincie Zuid-Holland. In Molenlanden zijn 48 dagelijkse winkels met een totale omvang van 10.972 m<sup>2</sup> wvo. Omgerekend is er in Molenlanden ongeveer 245 m<sup>2</sup> per 1.000 inwoners. Dit ligt een stuk lager dan het aanbod per 1.000 inwoners in Goeree-Overflakkee. In gemeente Molenlanden mogen de winkels in principe niet op zondag open. Er wordt een uitzondering gemaakt voor winkels in Kinderdijk vanwege het toeristische karakter.

#### **Gemeente Barneveld**

Gemeente Barneveld telt circa 61.700 inwoners in 2023. In Barneveld zijn anno Q1 2024 72 winkels voor dagelijkse voorzieningen. Deze winkels hebben samen een wvo van 20.604 m<sup>2</sup>. Dit komt neer op 333,9 m<sup>2</sup> wvo dagelijkse winkel per 1.000 inwoners. In Barneveld mogen winkels niet open op zondag. Echter geldt er een uitzondering voor winkels in musea, horecazaken en winkels waar de bedrijfsactiviteit hoofdzakelijk bestaat uit het verhuren van voorbespeelde videobanden etc.

#### **Gemeente Tholen**

Gemeente Tholen heeft circa 26.800 inwoners. De gemeente is onderdeel van provincie Zeeland. Goeree-Overflakkee is geen onderdeel van Zeeland maar het zijn wel allebei (kust)gemeenten die veel toeristen

trekken. In Tholen zijn maar 34 dagelijkse winkels. Echter heeft de gemeente een kleiner inwoneraantal waardoor dit logisch is. Het wvo aan dagelijkse winkels in Tholen bedraagt 8.625 m<sup>2</sup>. Omgerekend is er in Tholen 321,8 m<sup>2</sup> wvo per 1.000 inwoners. In Tholen mogen winkels alleen open op een aantal door de gemeente vastgestelde zondagen.

#### ***Gemeente Borsele***

In 2023 had gemeente Borsele 23.519 inwoners. De gemeente is een Zeeuwse gemeente en grenst net zoals Tholen en Goeree-Overflakkee aan het water. Er komen jaarlijks veel toeristen naar Zeeuwse gemeenten zoals Borsele. In Borsele zijn 24 winkels voor dagelijkse boodschappen. Dit zijn voornamelijk supermarkten, bakkers, groenteboeren, slijterijen en drogisterijen. Deze winkels samen hebben een wvo van 5.407 m<sup>2</sup>. Als we dit omrekenen naar wvo per 1.000 inwoners dan is er in Borsele circa 230,0 m<sup>2</sup>.