

Mogelijkheden zondagochtendopening bakkers
Onderwerp Ter bespreking

Steller Doortje Vos

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 367 8079

Bijlage(n) -

Ons kenmerk 95074-2023

Datum 29 maart 2023 **Uw brief van**

Uw kenmerk



-

Geachte heer, mevrouw,

Onlangs is een medewerker van Handhaving bij bakkerij Broodje van Eigen Deeg op bezoek gegaan. De aanleiding hiervoor waren signalen van derden over de niet toegestane zondagochtendopening van Broodje van Eigen Deeg. De eigenaren zijn geattendeerd op de regels omtrent de zondagsopening: winkels mogen vanaf 12:00u open zijn op zondag. Dit betekent dat Broodje van Eigen deeg per direct hun verkoop op zondagochtend moet staken. Dat heeft geleid tot berichten in de (social) media, en een gesprek tussen wethouder Bloemhoff en de eigenaren van Broodje van Eigen Deeg. Ook zijn er door D66 raadvragen gesteld over de niet toegestane zondagochtendopening van Broodje van Eigen Deeg. In de beantwoording van die vragen kondigden we aan dat we later op deze specifieke casus zouden terugkomen. Dat doen we met deze brief.

Uitgangspunt

In 2020 is een intensief proces doorlopen om de winkeltijden van de oude gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer te harmoniseren, waarbij met name de omgang met de openingstijden op zon- en feestdagen diende te worden geharmoniseerd.

Op 18 november 2020 heeft uw raad de verordening winkeltijden Groningen 2021 vastgesteld. In die verordening winkeltijden is vastgelegd wat de openingstijden zijn voor winkels, en daarmee ook voor daghoreca. Daarbij is het primaire uitgangspunt dat daghoreca de winkelfunctie ondersteunt. Daarom zijn de openingstijden van daghoreca gelijk aan de openingstijden van winkels. Dat betekent dat winkels en daghoreca (en dus ook deze specifieke bakker) van maandag tot en met zaterdag tussen 06:00u en 22:00u geopend mogen zijn. Op zon- en feestdagen mogen ze openen tussen 12:00u en 22:00u, behalve op 4 mei (na 19:00u gesloten) en 25 december (gesloten).

Mogelijke scenario's

1. Behouden van de huidige verordening winkeltijden

De verordening winkeltijden wordt niet aangepast, de openingstijden op zondag blijven 12:00-22:00 voor winkels en daghoreca. Bij de vaststelling van de verordening winkeltijden is afgesproken om de werking van onze huidige winkeltijden in 2026 te evalueren. Alle casussen en feedback worden meegenomen in de evaluatie.

Redenen om de huidige verordening winkeltijden te behouden zijn:

- In het coalitieakkoord is opgenomen dat we de zondagochtendrust willen behouden.
- Daarbij willen we ook voorkomen dat kleine (lokale) ondernemers zich gedwongen voelen open te gaan op zondagochtend omdat de concurrent dit ook doet.
- Andere bakkers geven aan weinig interesse te hebben om op zondag open te gaan. Er is een tekort aan personeel, de bakkers maken vaak al veel uren en het is zwaar werk. Door de zondag gesloten te zijn hebben zij ook een rustmoment en tijd om met hun gezin door te brengen. Daarnaast weegt de omzet op de zondagmiddag niet (altijd) op tegen de kosten. Een bakker is een tijdje open geweest op zondagmiddag, maar is vanwege tegenvallende omzet weer gesloten.

Binnen de huidige verordening winkeltijden is het geen oplossing om van Broodje van Eigen Deeg een horecazaak te maken. Horecazaken mogen op zondagochtend geen detailhandelswaar verkopen. Detailhandelswaar mag alleen verkocht worden tijdens de winkeltijden benoemd in de verordening winkeltijden.

Dit staat nog los van het feit dat het pand waar Broodje van Eigen Deeg is gevestigd geen horecafunctie met direct recht toelaat. Om er horeca in te vestigen zou een omgevingsvergunning strijdig gebruik aangevraagd en verleend moeten worden. Dan moet de functie ook daadwerkelijk horeca zijn en moet er voldaan worden aan het bouwbesluit "bijkomstfunctie bestaande bouw". We zijn in het algemeen terughoudend in het verlenen van omgevingsvergunningen strijdig gebruik in relatie tot horeca, onder andere vanwege de al aanwezige horeca in de gemeente Groningen.

Ook afhalen en bezorgen is in deze specifieke casus niet mogelijk. De verordening winkeltijden geeft onder artikel 3 specifieke vrijstelling op de winkeltijden voor winkels, waar uitsluitend maaltijden, voor directe consumptie geschikte eetwaren en/of alcoholvrije dranken worden verkocht. In hetzelfde pand kan niet de functie detailhandel én de functie afhalen en bezorgen tegelijkertijd plaats vinden.

Theoretisch gezien zou afhalen op zondagochtend mogelijk zijn, als er een fysieke tweedeling wordt gemaakt in het pand. Het moet in één oogopslag duidelijk zijn dat er in het afhaaldeel geen detailhandelswaar wordt verkocht.

Dit geldt voor alle dagen van de week. Het is niet mogelijk om per dag van functie te wisselen. Daarnaast geldt afhalen alléén voor eetwaar wat voor directe consumptie geschikt is, niet voor detailhandelswaar.

2. *Aanpassen van de huidige verordening winkeltijden door het opnemen van een vrijstelling voor de openingstijden op zondag voor brood en banketwinkels.*

We nemen een algemene vrijstelling op in de verordening winkeltijden voor brood en banketwinkels. Dit betekent dat winkels die in hoofdzaak brood en banket verkopen op zondagochtend geopend mogen zijn. Dit is een branche die bij uitstek gebaat is bij vroege openingstijden, zeker in het weekend. Juridisch gezien is het mogelijk om een vrijstelling op te nemen, mits deze stevig onderbouwd is. Dit model wordt onder andere gebruikt in Nijmegen, Haarlem, Maastricht en Dordrecht (zie tabel 1 in de bijlage). Bakkers kunnen er in deze steden voor kiezen om op zondagochtend vanaf 08:00u geopend te zijn. Voor de overige winkels gelden hier latere openingstijden.

Redenen voor een vrijstelling zijn:

- Een bakkerij is een typische ochtendwinkel: het gros van de klanten doet er zijn boodschappen in de ochtend. Zondagochtend is het moment van de week om uitgebreider te ontbijten, met familie of vrienden, en daarvoor verse broodjes te kopen. Open gaan op zondag om 12:00u zorgt er voor dat een groot deel van de klanten, en daarmee omzet, weg blijft.
- Ruimte voor lokaal ondernemerschap en bijzondere concepten is als één van de tien belangrijkste opgaven in ons retailbeleid benoemd: 'de gemeente zet in op het behouden, stimuleren en versterken van lokaal ondernemerschap met unieke, kleinschalige concepten en aanbod. Deze lokale ondernemers creëren bij uitstek werkgelegenheid voor vakkrachten en praktisch geschoolde werknemers'.
- Bakkers verdwijnen meer en meer uit het straatbeeld, net als vele andere kleine (ambachtelijke) Groningse winkels die bij uitstek bijdragen aan de uniciteit en lokaliteit van het winkelaanbod. Wij vinden deze sectoren essentieel voor onze winkelgebieden.
- De huidige energiecrisis zorgt voor een enorme stijging in kosten voor bakkers. Willen zij kunnen blijven bestaan dan hebben zij de extra omzet van de zondagochtend hard nodig.
- Het is moeilijk uit te leggen waarom zaken met een horecaverunning wel broodjes mogen verkopen, maar de verse "Franse" bakker niet. Broodjes die gekocht worden bij een horecazaak moeten ter plaatse genuttigd worden of voor directe consumptie geschikt zijn. Ook kunnen daar broodjes verkocht worden voor onderweg ("to go").
- De uitzonderingspositie voor bakkerijen betreft een relatief kleine groep bedrijven: de gemeente Groningen heeft momenteel rond de 30 winkels in brood en banket.

Deze vrijstelling leidt tot discussie. Ook vermindert een dergelijke vrijstelling duidelijkheid en transparantie in de verordening:

- We gaan uit van winkels die in de hoofdzaak brood en banket verkopen. Dit geldt dan naast bakkers ook voor winkels die dit doen. Dat zou betekenen dat daghorecazaken die in de hoofdzaak brood en banket verkopen, op basis van deze vrijstelling ook open kunnen op zondagochtend. Er kan discussie ontstaan als de klant er dan alleen detailhandelswaar zou kunnen kopen voor thuis (of “to go”) of als er ook iets ter plaatse genuttigd kan worden.
- Een vrijstelling voor bakkers leidt tot de vraag waarom andere voedingsspecialiteiten niet zouden mogen openen op zondagochtend. Een vrijstelling voor bakkers zou leiden tot gelijksoortige vragen van de visboer, slager, groenteman, poelier en andere delicatessезaken.
- Wij verwachten dat een vrijstelling voor winkels in brood en banket reacties gaat oproepen bij andere winkels, met name de supermarktbranche. Supermarkten hebben tegenwoordig ook bijna allemaal een bakkerij waar broodjes worden afgebakken. Dit is een reëel juridisch (en schade-) risico, waarbij wij niet kunnen uitsluiten dat de supermarkten wellicht omzetederving gaan claimen op grond van een ongerechtvaardigd onderscheid.

3. *Aanpassen van de huidige verordening winkeltijden door het opnemen van een vrijstelling voor de openingstijden op zondag voor de winkels die vers eetwaar verkopen in de sector dagelijkse detailhandel*

We nemen een algemene vrijstelling op voor de zondagochtend in de verordening winkeltijden voor de winkels die vers eetwaar verkopen in de sector dagelijkse detailhandel. Dagelijkse detailhandel bestaat uit winkels die artikelen verkopen met een hoge verkoopfrequentie (dagelijks). In deze vrijstelling specificeren we dat het gaat om winkels die vers eetwaar verkopen zoals winkels in brood en banket, kaas, vis, gevogelte en vlees en supermarkten (zie tabel 2 in de bijlage). Supermarkten verkopen alles in zijn geheel wat winkels die verse eetwaar verkopen deels doen. Dit betekent dat ook supermarkten onder deze vrijstelling op zondagochtend hun deuren mogen openen. Juridisch gezien is het mogelijk om een vrijstelling op te nemen, mits deze stevig onderbouwd is.

Redenen voor een vrijstelling zijn:

- Zondagochtend is het moment van de week om uitgebreider te ontbijten, met familie of vrienden, en daarvoor verse producten te kopen. Naast verse broodjes wil de klant ook andere verse producten kopen om het ontbijt te complementeren.
- (Lokale) specialiteiten die verse eetwaren verkopen vallen onder deze vrijstelling. Zoals hierboven aangegeven valt ruimte voor lokaal ondernemerschap en bijzondere concepten onder de belangrijkste opgaven in ons retailbeleid.
- Naast bakkers verdwijnen ook vele andere kleine (ambachtelijke) Groningse winkels uit het straatbeeld die bij uitstek bijdragen aan de uniciteit en lokaliteit van het winkelaanbod. Wij vinden deze sectoren essentieel voor onze winkelgebieden.

- Ondernemers zijn nog aan het herstellen van de gevolgen van de coronacrisis, maar hebben inmiddels ook te maken met een stijging aan kosten (energie, grondstoffen, loon). Eerder open op zondagochtend kan de omzet vergroten en kan daarmee het herstel bevorderen.

Ook deze vrijstelling leidt tot discussie en vermindert duidelijkheid en transparantie in de verordening;

- Op basis van deze vrijstelling zou daghoreca ook open mogen. Ook hier ontstaat onduidelijkheid als de klant er dan alleen detailhandelswaar kan kopen voor thuis (of "to go") of als er ook iets ter plaatse genuttigd kan worden.
- Naast winkels die vers eetwaar verkopen zijn er ook meerdere winkels die ook graag eerder open zouden gaan op zondag, bijvoorbeeld grote electronicazaken, warenhuizen of bouwmarkten.
- Zoals hierboven aangegeven kan eerder openen op zondag de omzet vergroten en daarmee het postcoronaherstel bevorderen. Tegelijk is dit ook een risico: ondernemers kunnen zich gedwongen voelen de deuren te openen als de concurrent dit ook doet. Bedrijfseconomisch is dit niet altijd de beste optie. Zo zijn de personeelskosten hoog op zondag. Supermarkten en/of andere grote ketens kunnen deze kosten beter opvangen. Zo bestaat de kans dat we hiermee supermarkten op zondagochtend een *carte blanche* geven ten koste van de kleine ondernemer.

Hardheidsclausule

Onze verordening winkeltijden heeft geen hardheidsclausule. Hierdoor heeft het college geen bevoegdheid om af te wijken van de bepalingen in de verordening indien het toepassen (een van) deze bepalingen voor een of meer belanghebbenden zou leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Daarnaast is het de vraag of deze casus een dermate onvoorzien en schrijnend geval zou zijn dat dit onder de hardheidsclausule zou vallen.

Tijdelijke vrijstelling

Een tijdelijke aanpassing in de verordening winkeltijden is mogelijk voor een periode, bijvoorbeeld een vrijstelling voor een branche (bijvoorbeeld winkel in brood en banket), een sector (dagelijkse detailhandel) of in zijn geheel, mits stevig onderbouwd. Hier moet echter een raadsbesluit onder liggen. Ook moet deze aanpassing geëvalueerd worden na het aflopen van de periode. Nadien moet de verordening winkeltijden weer worden aangepast, met wederom een raadsbesluit.

Ondernemersvereniging

De Groningen City Club behartigt de belangen van ondernemers in de binnenstad, grotendeels in de sectoren detailhandel en horeca. Zij vinden duidelijkheid en transparantie belangrijk voor de ondernemers. Zij zouden het liefst verruimde winkeltijden zien op zondag, waarbij de ondernemers zelf een keus kunnen maken of zij wel of niet open willen op zondagochtend.



We hebben bovenstaande een aantal mogelijke scenario's geschetst. We gaan graag met u over deze scenario's in gesprek.

Wij vertrouwen erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

Bijlage

Tabel 1.

	Gemeente	maandag tm zaterdag	zondag
1	Amsterdam	06:00-22:00	06:00-22:00
2	Rotterdam	06:00-22:00	08:00-22:00
3	Den Haag	06:00-23:00	10:00-23:00
4	Utrecht	06:00-22:00	10:00-19:00
5	Eindhoven	06:00-22:00	12:00-20:00
6	Groningen	06:00-22:00	12:00-22:00
7	Tilburg	06:00-22:00	06:00-22:00
8	Almere	06:00-22:00	06:00-22:00
9	Breda	06:00-23:00	06:00-23:00
10	Nijmegen	06:00-22:00	12:00-18:00*
13	Haarlem	06:00-22:00	10:00-20:00*
23	Maastricht	06:00-22:00	12:00-18:00*
25	Dordrecht	06:00-22:00	12:00-18:00*

* In Nijmegen, Haarlem, Maastricht en Dordrecht mogen brood en banket winkels open vanaf 08:00u.

Tabel 2.

Aantallen op basis van SBI codering

Omschrijving	Aantal
<i>Vervaardiging van brood en vers banketbakkerswerk</i>	29
<i>Winkels in brood en banket</i>	14
Supermarkten en dergelijke winkels met een algemeen assortiment voedings- en genotmiddelen	74
Winkels in aardappelen, groenten en fruit	8
Winkels in vlees en vleeswaren	17
Winkels in wild en gevogelte	1
Winkels in vis	3
Winkels in chocolade en suikerwerk	7

Winkels in kaas	8
Winkels in natuurvoeding en reformartikelen	11
Winkels in buitenlandse voedingsmiddelen	18
Gespecialiseerde winkels in overige voedings- en genotmiddelen (rest)	34
Totaal	224