

Vergaderjaar 2010–2011

32 412

Voorstel van wet van de leden Van der Ham en Van Gent tot wijziging van de Winkeltijdenwet in verband met het verruimen van de bevoegdheid van gemeenten om vrijstelling te verlenen van de verboden met betrekking tot de zondag en een aantal feestdagen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 januari 2011

Inleiding

De indieners danken de fracties van VVD, PvdA, CDA, SP, Groenlinks, D66, SGP en ChristenUnie voor de reacties op het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben in verschillende toonaarden hun reflecties op het wetsvoorstel gegeven, en de indieners hopen via de beantwoording van de verschillende vragen en opmerkingen de evenwichtigheid van het voorstel te kunnen toelichten. Ook de leden die niet hebben deelgenomen aan het Verslag willen we hier gaarne van overtuigen. De indieners menen dat het overhavige wetsvoorstel recht doet aan verschillende belangen, aan de lokale autonomie en de vaagheden in de huidige wetgeving kunnen wegnemen.

Algemeen

De leden van de PvdA vragen wat het is verschil met Wetsvoorstel 31 728, de wet die net door de Eerste Kamer is aangenomen. Het grootste verschil is dat met onderhavig wetsvoorstel gemeenten de bevoegdheid krijgen om naar eigen inzicht af te wegen of en zo ja hoeveel koopzondagen er per jaar worden toegestaan. Met het Wetsvoorstel 31 728 is de bevoegdheid voor gemeenten ingeperkt om uitzonderingen te maken op het verbod om op zondag winkels te openen, doordat gemeenten dienen te motiveren dat zij voldoen aan de voorwaarden die de wet hiervoor heeft geformuleerd. Het onderhavige wetsvoorstel vraagt een dergelijke motivatie niet. Gemeenten kunnen zelf uitmaken of zij openstelling van winkels op zondag wensen, en ook zelf bepalen met welke frequentie dit gebeurt. Indieners menen dat gemeenten de overwegingen, pro en contra's zelf het beste kunnen wegen. Hiermee geven de indieners ook antwoord op de vraag van de leden van de PvdA waarom de specificaties uit wet 31 728 niet in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen.

De leden van de fractie van de VVD willen weten in hoeverre dit wetsvoorstel meer duidelijkheid geeft over voorwaarden voor vergunningen om open te zijn op zondag. De indieners stellen dat door het

verwijderen van de toerismebepaling (substantieel en autonoom) de wet beter uitvoerbaar wordt en er direct meer duidelijkheid ontstaat voor lokale toepassing. Winkeliers kunnen op basis van lokale argumenten deelnemen aan de lokale discussie en de democratische besluitvorming zonder zich te hoeven verhouden tot onheldere definities van het begrip «toeristisch» en «substantieel» die vanuit de landelijke overheid zijn opgelegd. Eveneens schrapt het onderhavig wetsvoorstel de landelijke eis dat een avondopenstelling slechts kan geschieden per 15 000 inwoners.

De leden van de CDA fractie vragen waarom het in 2009 ingediende wetsvoorstel (31 728) niet de gewenste duidelijkheid bieden, die indieners beogen? Indieners stellen dat het hoofddoel van onderhavige wetsvoorstel is om gemeenten in staat te stellen naar eigen inzicht te bepalen of en zo ja hoeveel koopzondagen er per jaar worden toegestaan. Daarmee komt de interpretatiediscussie met betrekking tot de gestelde algemene voorwaarden automatisch te vervallen. Met wetsvoorstel 31 728 worden daarentegen meer voorwaarden geschept die tot interpretatiediscussies kunnen leiden. Indieners noemen als voorbeeld de vraag die men kan opwerpen over wat «substantiële omvang» precies is. Ook menen de indieners dat de term «toeristisch» tot veel interpretatie kan leiden. Indieners hebben groot vertrouwen in de kracht van de lokale democratie die op het meest decentrale niveau tot een evenwichtige afweging kan komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een beknopt maar helder overzicht van de mogelijkheden ten opzichte van de huidige mogelijkheden uit de Winkeltijdenwet, inclusief het vrijstellingsbesluit, als het gaat om opstelling op zondagen en de overige mogelijkheden voor extra openstelling. Zij vragen welke veranderingen worden doorgevoerd en wat is daarvan het effect voor de bevoegdheid van een kleine, middelgrote en een grote gemeente? De indieners kunnen deze vraag inderdaad beknopt beantwoorden. De verandering ten aanzien van de bevoegdheid bestaat dat de koppeling met «substantieel en autonoom» toerisme wordt losgelaten. Met onderhavig wetsvoorstel wordt ontheffing van de zondagsluiting een democratisch lokaal besluit, en er kunnen ook lokaal eisen worden gesteld aan tijden, frequentie en locatie. Indieners menen dat onderhavig wetsvoorstel de ruimte laat aan gemeenten om het hoofd te bieden aan lokale omstandigheden en lokale, specifieke wensen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts om een overzicht van het aantal gemeenten dat gebruik heeft gemaakt van de ruimte in de oude wet voor verruiming van de zondagsopening.

Navraag bij Ministerie van Economische Zaken biedt daarover informatie op basis van onderzoek door Stratus van begin 2009: er zijn in Nederland 441 gemeenten en zo'n 30 deelgemeenten; van de 441 gemeenten maken 185 gemeenten op de een of andere manier gebruik van de toerismebepaling. Dit betekent dat zij een toerismebepaling in de Verordening hebben opgenomen.

Dit betekent echter niet dat zij daadwerkelijk van de toerismebepaling gebruik maken. Van de 185 gemeenten zijn er ook veel gemeenten die slechts enkele winkels van het verbod op meer dan 12 koopzondagen uitzonderen of slechts gedurende een korte periode. De gemeenten maken als volgt gebruik van de toerismebepaling:

| | |
|---|------------|
| Gemeenten met toeristisch regime en 52 koopzondagen | 38 |
| Gemeenten met toeristisch regime en tussen 21 en 51 koopzondagen | 16 |
| Gemeenten met toeristisch regime en tussen de 13 en 20 koopzondagen | 16 |
| Gemeenten met toeristisch regime en tussen de 1 en 12 koopzondagen | 90 |
| Gemeenten met toeristisch regime zonder koopzondagen | 25 |
| Totaal | 185 |

De leden van de fractie van de CDA-fractie vragen voor wie en welke groepen in de samenleving dit wetsvoorstel een grote verbetering brengt. De indieners beogen vooral om de onhelderheid van de huidige regelgeving te doorbreken. Bij helderheid heeft iedereen voordeel. Door de afweging tot openstelling op zondag, de frequentie en aanvullende eisen aan de lokale overheid te laten, kan er maatwerk ontstaan per gemeente. Indieners verwachten dat de wenselijkheid van (verdere) openstelling op zondag per gemeente zal verschillen.

Problematiek van de toerisme-bepaling en het begrip «substantieel»

De leden van de fractie van het CDA vragen de indieners naar de aanzienlijke economische gevolgen van de onduidelijkheden volgend uit toerismebepaling. Ook vragen zij waarom het begrip «substantieel» problematisch is volgens de indieners. De leden van de PvdA en SGP vragen om een toelichting waarom er voor werkgevers en werknemers onduidelijkheid is door de nu bestaande toerismebepaling. Zij vragen voorts naar voorbeelden van gemeenten die te kampen hebben gehad met problemen rond de toerismebepaling. De leden van de SP vragen of nadere definiëring van het begrip «toeristisch» niet beter is dan het geheel schrappen ervan. De leden van de SGP vragen of de indieners menen dat «funshoppen» an sich geen toerisme is en dat de huidige bepaling daarmee geen ruimte biedt om op basis hiervan over te gaan tot zondagopenstelling? Deze leden verzoeken de indieners bovendien of zij erkennen dat exotische feestdagen niets met de toerismebepaling van doen hebben.

De indieners constateren dat sinds de invoering van de Winkeltijdenwet 1996 er een praktijk is gegroeid waarin de toerismebepaling ruim is geïnterpreteerd. Dat heeft onder meer geleid tot nieuwe bedrijvigheid, bijvoorbeeld, in de grensgebieden, maar ook tot innovatieve winkelgebieden elders. Het is echter onhelder of dit soort bedrijvigheid ook zou hebben kunnen ontstaan indien de aangescherpte winkeltijdenwet 2009 van kracht was geweest. Indieners wijzen erop dat hierbij zowel de onduidelijkheid rond het begrip «toeristisch» als het begrip «substantieel» een rol speelt. Als een gemeente de behoefte heeft om op zondag bedrijvigheid toe te staan, dan zal, ook indien deze een «toeristisch» motivatie heeft, bij het opstarten ervan naar alle waarschijnlijkheid niet «substantieel» zijn. Ook een toeristische attractie moet immers aan populariteit winnen. Ergo, combinatie van de eis om een toeristische bestemming te zijn en dat deze substantieel dient te zijn, is een problematische figuur omdat het «nieuwkomers» benadeeld. Zo is er discussie geweest over of de gemeente Almere wel terecht zou handelen indien zij het winkelgebied in het centrum van de stad op meer dan 12 dagen met jaar open zou stellen. Ook is het onhelder op welke wijze de nieuwe wet zal uitwerken op de al bestaande gevallen. De indieners zijn voorts van mening dat toerisme vele verschijningsvormen heeft en niet onder één definitie valt te vangen. Zij wezen in de Memorie van Toelichting al op de verschillende definities er zijn van het begrip «toeristisch». In verschillende debatten over de winkeltijdenwet is deze kwestie al aan de orde gekomen. De heer Graus (PVV) stelde in 2009: «Het blijkt al dat niemand in deze zaal kan zeggen wat een toerismebepaling is, want die definitie is zo

subjectief als maar kan.» Indiëners onderschrijven dit, en vinden een discussie over wat al dan niet onder toeristisch begrepen mag worden, in het kader van dit wetsvoorstel, niet vruchtbaar. Door de moeilijkheden rond het begrip «toeristisch» is er onduidelijkheid en onzekerheid over welke gemeente wel en welke niet meer dan 12 koopzondagen kan aanwijzen. Het gevolg daarvan is dat er juridische procedures worden gevoerd. Zij wijzen bijvoorbeeld op de zaak die speelde in Amsterdam-Noord waarbij een ondernemer exotische feestdagen als aanleiding nam om op zondag open te kunnen zijn. Indiëners stellen dat deze pogingen invoelbaar zijn, omdat de Winkeltijdenwet van 1996 immers ruimte biedt aan winkelopstelling op zon- en feestdagen in combinatie met de toerismebepaling. Toerisme en feestdagen blijken ruim te definiëren begrippen te zijn, die zich volgens de indiëners niet in tevredenstellende wijze laten gebruiken bij het hanteren van landelijke wetgeving op het punt van de winkeltijden. Onderhavig wetsvoorstel koppelt koopzondagen daarom niet langer aan «toerisme» of aan «feestdagen» waardoor deze interpretatiekwesitie wordt voorkomen. De indiëners kiezen ervoor de wenselijkheid – om welke reden ook – aan de gemeenten te laten, daar zij de lokale wensen en ambities het beste kunnen wegen. Het feit dat de Verenigde Nederlandse Gemeenten steun geeft aan onderhavig wetsvoorstel zien de indiëners als belangrijke steun.

Afweging verschillende belangen

De PvdA-fractie en de ChristenUnie vragen naar de garanties die af te geven zijn door de indiëners over het juist en volledig afwegen van alle lokale belangen? Indiëners vertrouwen op de kracht van de lokale democratie. Omdat een gemeente «dichter op» haar inwoners zit dan de landelijke overheid, gaan de indiëners ervan uit dat gemeenten beter in staat zijn om in te schatten waar de inwoners en het bedrijfsleven al dan niet behoefte aan hebben. Een gemeente zal – zoals met alle besluitvorming – moeten voldoen aan de eisen die de wet stelt aan (transparant) bestuur. Zoals dat in zijn algemeenheid geldt bij bezwaar tegen besluiten door een bestuursorgaan, in dit geval de gemeenteraad, kan er in beroep worden gegaan. Overigens geldt de mogelijkheid tot verweer niet alleen voor ondernemers, maar ook voor burgers. Een ondernemer kan via een bezwaarschrift een besluit van een bestuursorgaan aanvechten. Daarmee wordt een bestuursrechtelijke procedure begonnen. In deze procedure dient het bestuursorgaan dat het aangevochten besluit heeft genomen, het besluit te heroverwegen op basis van alle relevante feiten en belangen. Tegen de beslissing op het bezwaarschrift kan binnen zes weken na bekendmaking ervan beroep worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Als iemand beroep instelt bij de rechtbank start de normale procedure (bodemprocedure). Daarnaast is er nog de voorlopige voorzieningenprocedure, vergelijkbaar met een kort geding. Zolang de bezwaar- of beroepsprocedure loopt, blijft het besluit van de overheid van kracht. In een voorlopige voorzieningenprocedure kan de bestuursrechter worden gevraagd te bepalen dat de uitvoering van het besluit wordt uitgesteld tot na de bezwaar- of beroepsprocedure. De rechtbank doet vervolgens een uitspraak. Tegen de uitspraak van de rechter in een bodemprocedure kan in de meeste gevallen hoger beroep worden aangetekend. In de uitspraak van de rechter staat of het hoger beroep moet worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Den Haag of bij de Centrale Raad van Beroep in Utrecht. Bovendien zijn elke vier jaar verkiezingen in de gemeente, en kan een genomen besluit door een – door de burger gewilde – andere samenstelling van de gemeenteraad en/of gemeentebestuur worden veranderd.

De leden van de PvdA-fractie vragen wie worden bedoeld met «bewoners». Welke aandacht geven zij aan kleine ondernemers,

werknemers en omwonenden van een winkelgebied? Zij vragen of het zinvol is om aan te sluiten bij de nadere precisering uit het wetsvoorstel Winkeltijdenwet (31 728) en een en ander integraal over te nemen. Ook de leden van de ChristenUnie verzoeken in te gaan op de positie van de ondernemers. De indieners bedoelen met «bewoners» iedereen die in de betreffende gemeente woont/onderneemt waar het besluit voor het aantal koopzondagen per jaar betrekking op heeft. Al hun belangen dienen te worden meegewogen in de besluitvorming. Dat zijn de belangen van burgers, die zich zowel in de rol van «consument», «werknemer» als in de rol van «ondernemer» manifesteren. Met ondernemers worden zowel zelfstandigen zonder personeel bedoeld, als kleine ondernemers, als de middenstand en grotere bedrijven. Naast hun belangen, kan een gemeente ook rekening houden met andere belangen. Bijvoorbeeld met immateriële belangen zoals de zondagsrust, met spreiding van drukte in het weekend, met emancipatoire of milieuoverwegingen. Indieners achten het in onze democratie van groot belang dat ook de minderheidsstem vertegenwoordigd wordt bij de totstandkoming van besluiten. Wel is het zo dat de meerderheid uiteindelijk beslist. Ons pluriforme systeem zorgt er juist voor dat zowel ondernemers worden vertegenwoordigd, als consumenten, als werknemers, en ook immateriële belangen kunnen worden meegewogen. De indieners gaan ervan uit dat de lokale democratie volwaardig functioneert. Daarmee sluit onderhavig wetsvoorstel beter aan bij de wens van de indieners dan het wetsvoorstel (31 728), omdat dat gemeenten juist verder inperkt bij verschaffen van een op maat gesneden belangenafweging.

De leden van de fracties van het CDA, SGP en SP spreken hun zorgen uit over onzekerheden voor kleine ondernemers als gevolg van de nieuwe wet en spreken de gedachte uit dat ze nu door concurrentie worden gedwongen 7 dagen per week open te zijn. Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA naar de beoordeling van de indieners van het wetsvoorstel van de effecten op de vrije tijd voor kleine ondernemers en werknemers. De leden van de SP vragen of de indieners het eens zijn met de stelling dat met onderhavige wet het aantal koopzondagen en andere vrijstellingen vergroot zal worden? De leden van de SP denken dat de extra dag zal leiden tot extra kosten waar tegenover geen inkomsten staan en misschien zelfs faillissement. De leden van de PvdA-fractie vragen of het schrappen van de bepaling waarin per 15 000 inwoners één supermarkt ontheffing niet meer lokale problemen zal opleveren. De indieners benadrukken allereerst wordt de winkelopstelling niet volledig vrijgegeven. In principe blijven de winkels volgens het wetsvoorstel op zondag dicht. De lokale overheid maakt de afweging of er op zondag winkels open kunnen, en met welke frequentie. De indieners zijn zich er echter van bewust dat het onderhavig wetsvoorstel in bepaalde gevallen zou kunnen leiden tot extra zondagopenstellingen en dat kleine ondernemers hiervan gebruik maken. Indieners wijzen er dan op dat winkeliers om hun moverende redenen op elke willekeurige dag hun winkel gesloten kunnen houden. Ondernemers kunnen zelf bepalen op welke dagen ze open willen zijn en op welke niet. Wanneer een winkelier door de mogelijkheid van zondagopenstelling in zijn gemeente zijn winkel op zondag opent, kan de ondernemer ervoor kiezen een andere dag waar bijvoorbeeld minder omzet wordt verwacht dicht te blijven. Indieners wijzen er tenslotte op dat de huidige Winkeltijdenwet op sommige punten al meer mogelijkheden biedt dan benut worden. Alle winkels mogen immers van maandag tot en met zaterdag van 6 tot 22 uur open zijn. In de detailhandel wordt daar maar zeer beperkt gebruik van gemaakt. Ook van de mogelijkheid om op zondag bij 15 000 inwoners een ontheffing te verlenen wordt lang niet overal gebruikt. Per gemeente zal de praktijk verschillen, omdat de behoeften ook per gemeenten verschillen.

De leden van de SGP-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen naar de keuzevrijheid van zelfstandig ondernemers in het MKB om te kiezen voor zondag als rustdag. De leden van de ChristenUnie en de SGP vragen of de indieners van mening zijn dat de zelfstandig winkeliers voldoende stem hebben in huidige discussies over de Winkeltijdenwet. De indieners stellen dat het ondernemers vrij staat – ookal is er door de gemeente bepaald dat er een koopzondag is – de deuren van de winkel gesloten te houden. Bovendien kan een ondernemer zijn wensen kenbaar maken omtrent de zondag in de besluitvorming bij de gemeente. De lokale overheden kunnen rekening houden met lokale belangen en kleine ondernemers in hun afweging. Daarmee is er naar de mening van de indieners ook meer maatwerk mogelijk voor de specifieke belangen van alle soorten ondernemers, ook kleine zelfstandigen, dan wanneer de regels generiek en vanuit de Rijksoverheid worden bepaald. Indieners wijzen er voorts op dat ook onder de huidige wet ondernemers geconfronteerd kunnen worden met openstelling van de winkels op zondag door een besluit van de gemeenteraad, en dat onderhavig wetsvoorstel op dit punt dus geen principiële andere situatie voor hen creëert.

De leden van de SGP, ChristenUnie en SP wijzen op de druk die ontstaat voor omliggende gemeenten om ook de openingstijden van de winkels te verruimen, indien een gemeente besluit de winkeltijden te verruimen. De indieners verwachten dat deze beïnvloedingseffecten zullen meevallen. Een gemeente kan op basis van zijn eigen afweging een keuze maken om al dan niet over te gaan tot een ontheffingsverlening. Wanneer een gemeente besluit om hier niet toe over te gaan dan zal dat naar verwachting overeenstemmen met de gedachten die hierover heersen onder een deel van de lokale bevolking en ondernemers. De wens om dan toch elders te gaan winkelen zal onder dat deel van de bevolking waarschijnlijk minder groot zijn. Voor het deel van de bevolking dat wel behoefte heeft om te winkelen op zondag bestaat er inderdaad de mogelijkheid om dat elders te doen. Dat is het goed recht van mensen. Bovendien stemmen gemeenten hun beleid af op de lokale behoefte. De behoefte in de ene gemeente hoeft helemaal niet te bestaan bij de omliggende dorpen/gemeenten. Daarnaast kunnen gemeenten hun koopzondagen op elkaar afstemmen, door af te wisselen, of juist tegelijk de koopzondag te hebben. Indieners wijzen er wederom op dat waar een mogelijke uitbreiding van koopzondagen wordt gerealiseerd, dit niet per definitie meteen 52 hoeven te zijn. De ervaring leert juist dat de verschillen in benutting van de huidige regels al divers is. Zij wijzen daarbij op de verstrekte informatie omtrent de benutting van de huidige wet.

De leden van de ChristenUnie vragen of door onderhavig wetsvoorstel de zondagsluiting feitelijk een dode letter wordt? De indieners achten dat niet het geval. In de wet blijft het uitgangspunt van zondagsluiting staan. Pas door een expliciet besluit van de gemeente wordt van dat uitgangspunt afgeweken. In de huidige situatie beslissen gemeenten al of er van de standaard van nul koopzondagen per jaar wordt afgeweken en dat wordt met onderhavig wetsvoorstel niet anders. Nu mogen gemeenten ervoor kiezen om daarvan af te wijken en maximaal 12 koopzondagen per jaar toe te staan. Willen gemeenten daarvan afwijken, dan moeten zij volgens de huidige bepaling voldoen aan verschillende voorwaarden. Met onderhavig wetsvoorstel komen die voorwaarden te vervallen en krijgen de gemeenten de vrijheid zelf haar afwegingen en voorwaarden voor het aantal koopzondagen te bepalen.

De leden van de SGP-fractie stellen een vraag over het uitdelen van boetes door winkelcentra aan winkeliers die niet op zondag open willen.

De indieners verwijzen hiervoor naar de antwoorden van de Minister van EZ naar aanleiding van Kamervragen van de ChristenUnie, SP en SGP over dit onderwerp.¹ De boeteregeling is onderdeel van het Huishoudelijk Reglement van het betreffende winkelcentrum, waar ondernemers zelf mee hebben ingestemd, en de betreffende winkeliers staat het vrij om hiervoor een civielrechtelijke procedure aan te spannen.

Maatschappelijke context van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen of de economie het primaat is waaraan alles ondergeschikt gemaakt dient te worden in het samenleven tussen mensen? Zij vragen of de belangen van mensen die willen winkelen op zondag voorrang hebben boven de belangen van kleine ondernemers en werknemers, en vragen of in tijden van «economische ratrace» er niet momenten van rust gecreëerd moeten worden? De leden van de SP-fractie vragen in te gaan op de gedachte dat meer flexibiliteit met betrekking tot betaalde activiteiten ten koste gaat van de flexibiliteit en dus mogelijkheden voor het organiseren van andere maatschappelijk nuttige activiteiten. De indieners achten het belangrijk dat mensen evenwicht kunnen vinden in het combineren van werk, hun persoonlijk leven, vrije tijd en het benutten van diensten en bedrijvigheid. Voor een ieder zal die balans echter op een ander wijze tot stand komen. Dat zal steeds afhankelijk zijn van de persoonlijke omstandigheden en aspiraties. Ook de inrichting van de week zal door een ieder anders worden ingevuld. De een zal graag in de weekenden thuis zijn, de ander zal dan graag willen werken om door de weeks meer tijd te hebben voor het gezin. Dat geldt ook voor het begrip «vrije tijd». De een zal deze besteden aan het beluisteren van een radioconcert, de ander door ontspannen te gaan winkelen of met de trein met familie naar het strand te gaan. In al deze gevallen zijn er vaak ook anderen nodig om hen te bedienen in deze behoeften. Aangezien er een grote diversiteit is in wensen omtrent wanneer te willen werken en de wensen omtrent ontspanning, zal de samenleving steeds meer maatwerk moeten bieden elkaar te bedienen in elkaars behoefte aan diensten en ontspanning. Meer flexibiliteit in het kunnen winkelen en boodschappen doen kan juist voor meer ontspanning zorgen, zodat er op andere tijden meer aandacht aan niet economische gerelateerde bezigheden, zoals aandacht voor het gezin en ontspanning. Indieners menen in z'n algemeenheid dat meer flexibiliteit ertoe zal leiden dat iemand ook meer flexibel is in de wijze welke betaalde of niet betaalde activiteiten te ondernemen of te organiseren.

De leden van de ChristenUnie vragen de indieners in te gaan op de stelling dat de behoefte aan ruimere openingstijden van winkels door de initiatiefnemers te groot wordt geschat. De indieners beogen met onderhavig wetsvoorstel niet in de eerste plaats een verruiming van het aantal koopzondagen te bewerkstelligen. Het wetsvoorstel is bedoeld om gemeenten de ruimte te geven om een weloverwogen eigen afweging te kunnen maken over het aantal koopzondagen per jaar. Aan hen is het in eerste instantie om het draagvlak in te schatten, die per gemeente kan en zal verschillen.

De leden van de SGP-fractie wensen een analyse van het aantal uren dat winkels in Nederland gemiddeld per week open zijn en het aantal uren dat de Nederlander gemiddeld werkt. Ook vragen deze leden naar de verdeling tussen mannen en vrouwen, en naar de verhouding tot deeltijdarbeid. De indieners rekenen graag voor dat de huidige Winkeltijdenwet bepaalt dat winkels in principe alleen tussen zes uur 's ochtends en tien uur 's avonds open mogen zijn, en niet op zon- en feestdagen, de uitzonderingsbepalingen niet meegerekend. Dat betekent dat een winkel gemiddeld 96 uur per week open mag zijn. Uit de Evaluatie van de

¹ 2009–2010 Kamerstuknummer 2009Z25100.

Winkeltijdenwet blijkt dat (in 2005) in de praktijk het gemiddelde van de openingsuren van alle winkels 64,7 uur per week betreft. In dit gemiddelde zitten zowel de winkels met personeel als zonder personeel, grote en kleine winkels. De gemiddelde arbeidsduur van een werkend persoon is in 2009 31,5 uur (bron: CBS). In 2005 was dat 31,6 uur. Het ontbreekt voornamelijk aan cijfers over de arbeidsparticipatieverdeling tussen vrouwen en mannen die werkzaam zijn in winkels. Echter uit cijfers van het CBS over 2009 blijkt dat van de beroepsbevolking vrouwen per week gemiddeld 28,5 uur werken en mannen 39,3 uur per week. Ruim 2,3 miljoen vrouwen werkten in 2009 parttime in Nederland, tegenover 674 duizend mannen. In dit urental zit niet meegerekend de tijd dat iemand besteedt aan het huishouden en andere verplichtingen. Indiërs stellen dat de uurindeling van persoon tot persoon verschillen, en dat dit dus ook tot verschillende wensen leidt.

De leden van de SGP stellen dat het toenemend aantal deeltijdbanen ervoor zorgt dat de door de indiërs gesignaleerde problemen rond de ruime openingstijden in Nederland er eigenlijk niet of nauwelijks zijn? Indiërs antwoorden hierop dat sinds 1975 het aantal werkende vrouwen alsnog blijft stijgen. Ook werken vrouwen steeds meer uren per week, zoals blijkt uit de meest recente Emancipatiemonitor van het SCP/CBS (2008). Naarmate mensen meer tijd per week kwijt zijn aan arbeid, blijft er als vanzelfsprekend minder tijd over voor andere taken. Uiteraard zal dit niet voor alle werkende mannen en vrouwen een even groot probleem zijn. Met onderhavig wetsvoorstel krijgen gemeenten de ruimte om in te spelen op de behoeften die leven bij haar inwoners.

De leden van de SGP willen graag een internationale vergelijking ontvangen van de verhouding van het aantal openingsuren, het aantal arbeidsuren en het voorkomen van deeltijdbanen in de omliggende landen om op deze wijze het wetsvoorstel in een breder internationaal perspectief te kunnen beoordelen. Ook wensen deze leden een overzicht van de discussie over de winkeltijden, in specifieke Duitsland en België. De indiërs antwoorden als volgt. In België zijn de winkels op zondag in principe gesloten, maar de winkelier mag besluiten zijn winkel te openen en deze op een andere dag in de week te sluiten. In Groot-Brittannië mogen de grotere winkels (groter dan 280 m²) tussen 10.00 en 18.00 uur open. Sinds 2006 beslissen de landsdelen in Duitsland over de openstelling van winkels op zondag. De meeste landsdelen kiezen er voor om de winkels op zondag gesloten te houden. Ook in Frankrijk verschilt dit per regio en zelfs per stad. In toeristische zones mogen de winkels op zondag open zijn, in steden met meer dan één miljoen inwoners (exclusief Lyon) en in de regio's Moselle, Bas-Rhin en Haut-Rhin. De winkels in Frankrijk met levensmiddelen mogen alle zondagen open zijn tot 13.00 uur. Ook in Spanje is dit per regio vastgelegd. In Luxemburg zijn de winkels op zondag open tussen 6.00 en 13.00 uur. In Finland mogen de winkels tussen 12.00 en 21.00 uur open op zondag in de zomermaanden, november en december. En Zweden kent geen restricties. Wat betreft de huidige stand van zaken ten aanzien van zondagopenstelling van winkels in België en Duitsland verwijzen naar bijgevoegd overzicht waarin de status van verschillende Europese landen wordt beschreven per januari 2010.¹

Aangaande de vraag over deeltijd antwoorden de indiërs als volgt. De Europese Commissie heeft in 2008 verslag uitgebracht over het percentages parttimerwerkers (vrouw, man) in de landen:

| | |
|-------------------|-------------------|
| België: | 3 en 1,5 procent. |
| Groot-Brittannië: | 43 en 11 procent. |
| Duitsland: | 47 en 10 procent. |
| Frankrijk: | 30 en 5 procent. |

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

| | |
|------------|-------------------|
| Luxemburg: | 40 en 2 procent. |
| Finland: | 19 en 9 procent. |
| Zweden: | 41 en 13 procent. |
| Nederland: | 75 en 23 procent. |

Bescherming tegen verplicht op zondag werken

De leden van de CDA-fractie, ChristenUnie en de SGP-fractie vragen naar de bescherming van werknemers die principiële bezwaren, of welke andere reden ook, hebben tegen werken op zondag. In dit kader wordt ook verwezen naar het rapport hierover van het CNV. Ook stellen deze leden de vraag of bij een toename van het aantal koopzondagen er een tekort zou kunnen ontstaan aan personeel dat op die dag zou willen werken. De leden van de ChristenUnie vragen naar de toekomst van de 200% beloning.

De indieners vinden het belangrijk dat mensen die niet willen werken op zondag, hiertoe niet kunnen worden verplicht. Het maakt de indieners dan niet uit wat de motivatie is van deze keuze. Indieners hebben zeker oog voor mensen die uit andere redenen dan religieuze bezwaren tegen werken op zondag zijn. Uit de Evaluatie van de Winkeltijdenwet bleek dat de geloofsovertuiging slechts voor een kleine groep werknemers de beperkende factor is. Van de ondervraagden was slechts 7 procent het eens met de stelling «ik wil niet werken op zondag omdat dit in strijd is met mijn geloof». Er zijn genoeg mensen die waarde hechten aan een vrije zondag uit principiële of praktische overwegingen. Dat bleek ook uit het door de leden aangehaalde CNV-onderzoek. In de Winkeltijdenwet van 1996 is het niet toegestaan om personeel te verplichten om op zondag te werken. Dit principe blijft met onderhavig wetsvoorstel van kracht. In artikel 5.4 van de Arbeidstijdenwet is het uitgangspunt vastgelegd dat winkelmedewerkers op zondag niet hoeven te werken. Dat dit artikel zwaarder weegt dan CAO-afspraken bleek uit de uitspraak van de kantonrechter, waarin een medewerker van de Bijenkorf niet verplicht mocht worden om op zondag te werken. Een werkgever moet met iedere medewerker individueel afspreken of hij of zij bereid is om op zondag te werken. Dat neemt niet weg dat medewerkers onbeperkt ingeschakeld mogen worden op zondag. In de Arbeidstijdenwet staat dat een werknemer in iedere periode van 52 weken in ieder geval 13 vrije zondagen heeft. Met toestemming van de werknemer is afwijking op die regel mogelijk. Personeel dat op zondag werkt krijgt voor deze uren wel een hogere vergoeding. Hoe hoog dat bedrag is, verschilt per CAO is een exclusieve afspraak tussen werkgevers en werknemers.

De indieners wijzen bovendien op de Evaluatie van de Winkeltijdenwet waaruit blijkt dat een grote groep mensen helemaal geen bezwaar heeft om op zondag te werken, zeker niet als daar een hogere vergoeding (zoals is geregeld in de wet uit 1996 en ook met onderhavig wetsvoorstel) tegenover staat: «in principe is er een behoorlijke groep die geen probleem heeft met werken op zondag (32%), maar bijna 66 procent van de werknemers wil dit alleen als er een toeslag tegenover staat. 21 procent van de werknemers vindt de toeslag niet noodzakelijk». Indieners verwachten dat er derhalve geen grote problemen zullen ontstaan in het vinden van voldoende arbeidskrachten.

Verwachte (economische) opbrengsten wet

De leden van de SP-fractie stellen dat de indieners het economisch belang overmatig groot wordt voorgesteld en dat zij de welvaarts winst te hoog inschatten. De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de verwachte hoeveelheid extra banen. De leden van de ChristenUnie hebben vergelijkbare vragen. De leden van de SGP-fractie poneert de stelling dat «Een

euro maar een keer kan worden uitgegeven» en dat een extra omzet niet te verwachten is.

De indieners willen benadrukken dat zij erg voorzichtig zijn met hun inschattingen van de economische effecten van de wetswijziging. Immers, een eventuele toename van het aantal koopzondagen is een lokale afweging, dus in welke mate er een toename van koopzondagen zal plaatsvinden valt nog te bezien. Indieners wijzen er ook op dat de toegevoegde waarde van de koopzondag per locatie zal verschillen. Zij wijzen bijvoorbeeld op de grensgebieden. De indieners zijn blij met een mogelijke toename van werkgelegenheid die het gevolg zou zijn van meer ruimte voor lokale overheden, zoals onderhavig wetsvoorstel beoogd. De indieners zijn er zich van bewust dat, indien er lokaal wordt gekozen tot uitbreiding van de koopzondag, er een gedeeltelijke verplaatsing zal plaatsvinden van bijvoorbeeld zaterdag of de avonden naar die zondag. De indieners gaan voor een gedeelte uit van verplaatsing van omzet, maar zien ook mogelijkheden voor omzetverhoging. Door een betere afstemming tussen de wensen van de consument en de wensen en mogelijkheden van de winkelier is er voordeel te behalen. Het inkomensgedeelte dat een persoon uitgeeft in detailhandel is immers variabel en uitwisselbaar voor andere diensten in de maatschappij. Extra openstelling biedt meer kansen tot creatief ondernemerschap, tot het aantrekken van klandizie die anders niet zou komen, voor het aantrekken van toerisme en grensverkeer, en bijvoorbeeld tot het extra prikkelen van horecabestedingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners het effect erkennen dat grote winkelketens meer zouden kunnen profiteren van koopzondagen.

De indieners snappen de gedachte van de vragende leden dat winkelketen beschikken over meer personeel en daardoor flexibeler zijn met hun inzet van mensen. Daarentegen denken de indieners ook dat kleine speciaalzaken juist op zondag voordeel kunnen hebben met aanvullende diensten. Maar de indieners zijn tevens van mening dat dit een afweging is die op lokaal niveau gemaakt zou moeten worden. Daar kan gekeken worden welke voorargumenten en tegenargumenten er zijn om vervolgens tot een beslissing te komen.

De leden van de SGP-fractie vraagt om nadere duiding waarom de indieners het verlies van 11 400 banen in de horeca onrealistisch vinden. De indieners verwijzen hiervoor naar een notitie van onderzoeksbureau Foodstep¹. Ook Koninklijke Horeca Nederland heeft deze notitie bekrachtigd. In de eerdere berekening van FSIN worden alle inkomsten van supermarkten op zondag één op één ten koste gebracht van horeca. Er is door de indieners reeds verwezen naar verplaatsingseffecten (omzet op zondag die voor een deel ten laste komt van zaterdag en andere avonden). Deze verplaatsingseffecten spreken de berekening van FSIN reeds tegen. Daarnaast wordt er in supermarkten ook non-food verkocht. Als laatste nodigt een bezoek aan een stadscentrum juist uit tot een bezoek aan een horecagelegenheid en kun je wellicht eerder positieve spill-over effecten verwachten.

De leden van de SGP vragen naar stijgende prijzen door stijgende kosten voor energie en personeel als gevolg van koopzondagen. De indieners delen dit beeld niet. De hoogste kosten voor een ondernemer in de detailhandel zijn de «woonlasten»: huur en servicekosten. Dit zijn vaste lasten. Door een betere afstemming tussen de wensen van de consument en de winkelier wordt de spreiding van de koopstroom geoptimaliseerd. De prijzen stijgen daarom in de detailhandel door koopzondagen niet. Hoewel de lokale overheid beslist of de winkels op zondag open mogen

¹ <http://www.horeca.org/smartsite.dws?id=66018>

zijn, beslist uiteindelijk de ondernemer of hij of zij de deuren, op welke dag dan ook, wil openen en of daarbij de kosten opwegen tegen de baten.

De leden van de SGP-fractie vragen om inzicht in de cijfers ten aanzien van een daling van het aantal kleine ondernemers in de achterliggende veertien jaar. De indieners vermoedden dat de leden van de SGP-fractie een daling verwachten van het aantal kleine ondernemers en daarmee een causaal verband willen leggen met andere fenomenen. Echter uit CBS-cijfers blijkt niet een duidelijke daling van het aantal kleine ondernemers. Wanneer gekeken wordt naar Detailhandel (kleinbedrijf SBI'93: 52) is een golfbeweging zichtbaar: een stijging van '96-'98, een daling tot 2004, met daarna een stijging tot 2006. Vanaf 2006 geldt een nieuwe indeling, maar is wederom een stijging zichtbaar.

Connectie met Europees recht en verdragen

De leden van de SP-fractie vragen hoe het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot het ILO-verdrag waaraan Nederland gebonden is? De leden van de ChristenUnie vragen voorts hoe strookt dit initiatiefwetsvoorstel met het toepassen van artikel 2 van het Europees Sociaal Handvest, waarin staat dat een land een wekelijkse rusttijd moet waarborgen, «die zoveel mogelijk samenvalt met de dag die volgens traditie of gewoonte in het betrokken land als rustdag wordt erkend». De leden van de VVD vragen hoe het voorstel zich verhoudt met het internationaal recht. Indieners hechten waarde aan de internationale afspraken waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd, zo ook aan het ILO-verdrag¹ en het Sociaal Handvest. Zij wijzen er op dat deze wet niet geheel de zondagswetgeving afschaft, maar wil regelen dat de voorwaarden voor ontheffing lokaal, en niet landelijk, worden bepaald. Wat betreft de vrijheid van vestiging die door de huidige situatie wordt beperkt wijzen de indieners erop dat dit iets is wat ook voor de wetten 1996 en 2009 gold en enkel kan worden ondervangen door een volledige vrijstelling van de zondagsluiting voor alle partijen.

Lastendruk

De leden van de VVD vragen welk effect het heeft voor de lastendruk op bedrijven wanneer elke gemeente zelf zijn ontheffing organiseert. Het onderhavig wetsvoorstel ontheft gemeenten in de eerste plaats van de last zich te hoeven houden tot onheldere criteria daartoe. Dat is in ieder geval een vermindering van last van rijksbeleid. Dit wordt als zodanig erkend door de VNG. Ook ondernemers hoeven zich niet tot deze onheldere criteria te houden om hun standpunt en wensen in dezen lokaal kenbaar te maken. Indieners zien derhalve dit wetsvoorstel als een positieve bijdrage aan het verminderen van overbodige regelgeving.

Van der Ham
Van Gent

¹ Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (Verdrag 106), Trb. 1964, nr. 61.