

Vergaderjaar 2012–2013

32 412

Voorstel van wet van de leden Verhoeven en Van Tongeren 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

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2013

In het verslag van 4 december 2012 van de vaste commissie voor Economische Zaken met betrekking tot het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet (32 412) is door de leden van verschillende fracties ook een aantal vragen gesteld aan de regering. Hieronder treft u de antwoorden op deze vragen aan.

Overgangsrecht

De leden van de fracties van VVD en PvdA stellen vragen over het overgangsrecht. Zij brengen naar voren dat bestaande regelingen tot vrijstelling komen te vervallen en dat in het initiatiefwetsvoorstel een overgangsbepaling ontbreekt wat naar hun oordeel in de overgangssituatie kan leiden tot beëindiging van openstelling op zon- en feestdagen en tot gederfde inkomsten.

Een uitvoeringsregeling dient een deugdelijke wettelijke grondslag te hebben. Dit geldt zowel voor een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling als voor uitvoeringsregelingen van decentrale overheden (waaronder verordeningen). Wijziging van de in de aanhef van de uitvoeringsregeling genoemde grondslagbepaling (in dit geval de Winkeltijdenwet) heeft geen gevolgen voor de geldigheid van de uitvoeringsregeling als de uitvoeringsregeling op een andere wettelijke bepaling kan worden gebaseerd. In dit kader kan worden gewezen op de Aanwijzingen voor de regelgeving. In aanwijzing nr. 243 is bepaald dat een uitvoeringsregeling van rechtswege vervalt bij intrekking van de regeling waarop de uitvoeringsregeling is gebaseerd, tenzij een nieuwe wettelijke grondslag in het leven wordt geroepen of een grondslag bestaat in een andere regeling. In aanwijzing nr. 227 is bepaald hoe bij wijziging van de wettelijke grondslag van een uitvoeringsregeling vast moet worden gelegd wat de nieuwe grondslag is, voor het geval daarover onduidelijkheid kan bestaan. Ook al zijn deze aanwijzingen niet verbindend voor decentrale overheden, ze geven wel een belangrijke

indicatie voor de geldigheid van de op de Winkeltijdenwet gebaseerde gemeentelijke verordeningen. De huidige gemeentelijke verordeningen inzake de vrijstelling voor zon- en feestdagen en voor werkdagen berusten op artikel 3, eerste en/of derde lid, en/of artikel 7, eerste lid, van de Winkeltijdenwet. Het initiatiefwetsvoorstel vervangt deze bepalingen door een nieuwe, bredere grondslag om middels een verordening vrijstelling te verlenen voor zon- en feestdagen en voor werkdagen. Deze grondslag is opgenomen in artikel 3, eerste lid, van het initiatiefwetsvoorstel. Over het algemeen zal er geen onduidelijkheid bestaan over het feit dat de huidige verordeningen bij inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel geacht worden te berusten op artikel 3, eerste lid, van het initiatiefwetsvoorstel. Of een gemeentelijke verordening inderdaad verbindend is, wordt overigens in laatste instantie door de rechter bepaald. In verband hiermee verdient het aanbeveling dat gemeenten, indien het initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen, hun verordeningen aanpassen ter verduidelijking van de wettelijke grondslag, ook wanneer een gemeente geen inhoudelijke aanpassing beoogt. Dit is reden het tijdstip van inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel zodanig te kiezen dat gemeenten voldoende tijd hebben om deze aanpassing door te voeren. Mijns inziens zal er, indien het initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen, dan ook geen sprake hoeven te zijn van discontinuïteit in de openstelling van winkels op zondag.

Positie werknemers

De leden van de PvdA-fractie uiten hun zorgen over het risico dat de toeslagen voor zondagarbeid onder druk komen te staan en vroegen of de regering dit risico onderkent.

Leef- en arbeidspatronen wijzigen en daarmee kunnen ook de daaraan verbonden afspraken veranderen. De (overwerk)toeslagen en vergoedingen die werknemers ontvangen voor werk op bijzondere dagen of tijden worden in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) door cao-partijen (werkgevers en vakbonden) bepaald. Zij bepalen, ook bij wijzigingen, in de cao wat de bijzondere dagen of tijden zijn en welke specifieke aanvullende beloning daar bij past. De overheid is daarbij geen partij. De vormgeving van toeslagen op zondagarbeid is dan ook iets tussen werkgevers en vakbonden.

Op grond van de Arbeidstijdenwet heeft arbeid op zondag overigens een bijzondere positie. Behalve als het gaat om arbeid ten behoeve van publieke voorzieningen (ziekenhuizen, brandweer, politie, energiecentrales, e.d.), is arbeid op zondag alleen toegestaan als de bedrijfsomstandigheden daartoe nopen en als er toestemming is van zowel de Ondernemingsraad en/of de personeelsvertegenwoordiging als van de individuele werknemer. In het Burgerlijk Wetboek is expliciet geregeld dat weigering om op zondag te werken niet mag leiden tot ontslag.

Deze bijzondere positie van arbeid op zondag op grond van de Arbeidstijdenwet blijft bestaan, waardoor er vooralsnog geen reden is om te veronderstellen dat aanpassing van de Winkeltijdenwet er toe zal leiden dat arbeid op zondag even normaal zal worden als op doordeweekse dagen en daarmee alle toeslagen voor deze arbeid zullen verdwijnen.

Ik ben bereid het punt van toeslagen voor zondagarbeid op korte termijn met werkgeversorganisaties te (laten) bespreken, zodat er tijdens de behandeling meer duidelijkheid is over het standpunt van werkgeversorganisaties ten aanzien van de (toekomstige) toeslagen voor zondagarbeid.

Belangenafweging

Het lid van de SGP-fractie gaf aan het zeer op prijs te stellen om van de regering te vernemen op welke wijze de belangen van winkeliers en werknemers in het wetsvoorstel worden gewaarborgd. In de huidige Winkeltijdenwet wordt een aantal belangen, waaronder de belangen van winkeliers en van winkelpersoneel, expliciet in de wet genoemd die gemeenten in ieder geval in hun besluitvorming moeten betrekken. Uit de toelichting van het besluit van de gemeente dient te blijken op welke wijze deze belangen in de afweging zijn betrokken. Ook zonder deze bepaling geldt echter op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:4) dat bestuurlijke besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid, dat betrokken belangen moeten worden afgewogen en dat het besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. Winkeliers en werknemers kunnen bij de rechter opkomen tegen besluiten die niet blijken geven van een goede belangenafweging. Dat betekent dat gemeenten, net als onder de huidige Winkeltijdenwet, de relevante belangen moeten inventariseren en een afweging tussen die belangen moeten maken. Daarnaast zijn er ook andere wetten van belang voor de borging van de belangen van winkeliers en werknemers.

Hierbij kan aan Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek betreffende het verbintenissenrecht worden gedacht. Het is aan partijen zelf om de inhoud van overeenkomsten te bepalen. Bij niet nakoming van een overeenkomst staat de gang naar de rechter open. Daarnaast is, zoals ook al aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, de bescherming van werknemers voor het werken op zondag in de Arbeidstijdenwet geregeld. Het is, vanuit het beginsel van goed werkgeverschap, belangrijk dat over het werken op zondag goede afspraken worden gemaakt tussen werkgevers en werknemers. Het uitoefenen van druk op personeel om op zondag te werken en het dreigen met ontslag is uiteraard ongewenst. Werknemers die hiermee te maken krijgen kunnen zich beroepen op de Arbeidstijdenwet (artikel 5:6) en het Burgerlijk Wetboek. In artikel 7:670, negende lid, Burgerlijk Wetboek is opgenomen dat de werknemer niet ontslagen mag worden vanwege het enkele feit dat hij weigert op zondag arbeid te verrichten in geval bedrijfsomstandigheden hiertoe nopen. Wordt hij toch ontslagen, dan is er sprake van onrechtmatig handelen. Werknemers die onder druk worden gezet om op zondag te werken kunnen zich op deze wetten beroepen. De vakbond of belangenorganisatie kan hierbij een ondersteunende rol spelen.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp