

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

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 maart 2013

De initiatiefnemers hebben kennis genomen van het nader voorlopig verslag. Indien de fracties die daarin een inbreng hebben geleverd de memorie van antwoord onbevredigend achtten, of er niet door overtuigend zijn, betreuren de initiatiefnemers dat. Voor zover zij dat niet al eerder gedaan hebben, zullen zij de nadere vragen van de betrokken fracties hierna beantwoorden.

De leden van de fractie van de **PVV** vroegen, of met betrekking tot langlopende huurcontracten niet sprake is van gewijzigde omstandigheden. De initiatiefnemers sluiten niet uit, dat daarvan in sommige gevallen sprake kan zijn. Daarom merkten zij in de memorie van antwoord al op, dat het van de omstandigheden van het geval zal afhangen of de verhuurder zich wel gedraagt overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid. Daarover kan het oordeel van de rechter worden gevraagd. Een wettelijke ingreep in bestaande contracten achten de initiatiefnemers niet passend en ook niet nodig.

De leden van de fractie van de **SP** zijn van oordeel dat door de wetgever een beargumenteerde belangenafweging gemaakt dient te worden, wanneer bij een wetsvoorstel tegenstrijdige belangen spelen. De initiatiefnemers onderschrijven dit oordeel voor het thans voorliggende wetsvoorstel niet, omdat het ervan uitgaat, dat het wetsvoorstel een verruiming van de winkeltijden beoogt. Dat is echter niet het geval. In hoeverre het wetsvoorstel leidt tot kortere of langere winkeltijden is afhankelijk van besluitvorming door gemeenteraden. Dat geldt ook voor de vraag of gemeenten gebruik zullen maken van de mogelijkheid die de wet biedt voor een 7x24-openstelling. In antwoord op de vraag van de leden van de **SP**-fractie of dit de uitdrukkelijke bedoeling van de initiatiefnemers is, merken zij dan ook op dat het eventueel realiseren hiervan afhangt van de bedoeling van gemeenteraden. De initiatiefnemers zijn slechts verantwoordelijk voor het bieden van de mogelijkheid daarvoor.

De initiatiefnemers onderschrijven ook niet de stelling van de leden van de **SP** met betrekking tot het verband tussen het overheidsbeleid met

betrekking tot de winkeltijden en het aantal zelfstandige winkeliers en verandering van de locatiestructuur. Zij zien veel meer factoren die hebben bijgedragen aan de bedoelde afname van het aantal winkels. Zo heeft ICT het benutten van schaalvoordelen eenvoudiger gemaakt, is de markt competitiever geworden en hebben ook consumenten meer behoefte aan winkels met een groot aanbod.

Met betrekking tot de locatiestructuur kan overheidsbeleid wel invloed hebben gehad, maar dan moet niet zozeer gedacht worden aan de Winkeltijdenwet als wel aan beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening, waarvoor het lokale bestuur verantwoordelijk is.

Overigens hebben de initiatiefnemers al in onder meer de memorie van antwoord betoogd dat een eventuele verruiming van het aantal koopzondagen ook voor het kleinbedrijf kansen en voordelen kan bieden.

Vervolgens vragen de leden van de fractie van de **SP** de initiatiefnemers te reageren op verschillende stellingen waarin wordt gezegd dat de belangen van bejaarden en ouders met kleine kinderen worden geschaad. Hieraan liggen verschillende veronderstellingen ten grondslag:

- dat er als gevolg van dit wetsvoorstel meer koopzondagen toegestaan zullen worden;
- dat als gevolg van meer koopzondagen minder winkels zullen overleven waar bejaarden en ouders met kleine kinderen graag komen;
- dat als gevolg van meer koopzondagen de spreiding van winkels waar bejaarden en ouders met kleine kinderen graag komen zal afnemen.

Met betrekking tot de eerste veronderstelling herhalen de initiatiefnemers wat zij hierover eerder hebben opgemerkt: het is afhankelijk van besluitvorming door lokale overheden, na een weloverwogen belangenafweging.

Op de tweede en derde veronderstelling zijn de initiatiefnemers al in de memorie van antwoord ingegaan: «De initiatiefnemers zien echter geen relatie tussen het wetsvoorstel en het aantal nabij gelegen supermarkten.» (blz.4). Zij zien ook niet waarom op hèn de bewijslast zou rusten om met cijfers te beargumenteren waarom de relaties die niet zij, maar de leden van de fractie van de **SP** zien, er toch niet zijn. Wie stelt moet bewijzen. Dat geldt ook voor de effecten die de hier aan het woord zijnde leden zien tussen het wetsvoorstel en de instroom in bejaardentehuizen.

Met betrekking tot wat de leden van de **SP**-fractie noemen «gemeentelijke autonomie en intergemeentelijke beleidsconcurrentie» brengen zij in wezen niets naar voren, dat zij niet reeds in het voorlopig verslag en eerder in het nader voorlopig verslag hebben opgemerkt. Daarop zijn de initiatiefnemers reeds hiervoor en in de memorie van antwoord ingegaan. De initiatiefnemers zien hierin slechts aanleiding nog eens te herhalen dat zij niet verwachten dat het onderhavige wetsvoorstel in betekenisvolle mate zal leiden tot intergemeentelijke beleidsconcurrentie. Zij voegen daaraan nog toe, dat de «legio voorbeelden van volgend gedrag» waarover de hier aan het woord zijnde leden spreken, niet per se «volgend gedrag» hoeven te zijn, maar ook eenvoudig een voorbeeld kunnen zijn van het gebruik maken van de mogelijkheid die de wet biedt voor ontheffingen van de zondagssluiting. Een mogelijkheid waarop wellicht al lang is gewacht.

De leden van de **SP**-fractie herhalen ook het alternatief voor het wetsvoorstel, dat zij reeds in het voorlopig verslag hebben bepleit. Evenzeer als in de memorie van antwoord zien die initiatiefnemers geen aanleiding daar nu meer of minder uitvoerig op in te gaan. Daarbij is van belang, dat noch de initiatiefnemers, noch de Eerste Kamer de bevoegdheid hebben om het wetsvoorstel te wijzigen. In het tweekamerstelsel dat wij hebben, had het in de rede gelegen dat dit alternatief in de

Tweede Kamer – desgewenst in de vorm van een amendement – aan de orde zou zijn gesteld. Dat neemt uiteraard niet weg, dat het in theorie mogelijk is, dat initiatiefnemers een alternatief, hoe laat ook in discussie gebracht, alsnog zó aantrekkelijk vinden, dat zij het wetsvoorstel willen intrekken, om ruimte te maken voor zo'n alternatief. Dat is echter nu niet het geval.

De leden van de **ChristenUnie** vragen welke lering de initiatiefnemers trekken uit de situatie rondom de koopzondag in de gemeente Tilburg. Allereerst merken de initiatiefnemers hierover op, dat blijkt hoe belangrijk eenduidige handhaving is. Ondernemers die hun winkel open houden op momenten waarop dat niet is toegestaan, eigenen zich een concurrentievoordeel; toe ten koste van collega's die zich wél aan de wet houden. Echter, van de wet mag geëist worden dat die eenvoudig handhaafbaar is. Dat nu is bij de huidige wet niet het geval. De toerismebepaling laat veel te veel ruimte voor verschillende interpretaties. De initiatiefnemers zien in de gebeurtenissen in Tilburg dan ook op de tweede plaats een aanwijzing voor de noodzaak van het wetsvoorstel. Dat is goed handhaafbaar. Het lokt ook geen ingewikkelde regelgeving door gemeenteraden uit. Om die reden verwachten de initiatiefnemers geen handhavingsproblemen nadat het wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven.

Voorts vragen de leden van de fractie van **ChristenUnie** om een reactie op de hoofdlijnen van het onderzoeksrapport «Koopzondagen» van CNV Dienstenbond. De initiatiefnemers verwijzen hiervoor naar de rijke discussie die over dit rapport is gevoerd tijdens de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer. In het kort stellen de initiatiefnemers dat dit rapport juist onderstreept dat het opnemen van belangen in de wet niet werkt, omdat enkel een afvinklijstje wordt gecreëerd in plaats van dat er een integrale discussie plaats vindt over de belangen van betrokkenen. Voorts bleek dat de naleving van Arbeidstijdenwet en cao's soms tekort schiet. Dit is echter niet aan de orde bij een wijziging van de Winkeltijdenwet. De regering heeft in dat debat wel toegezegd de handhaving te zullen verbeteren.

De initiatiefnemers zien geen aanleiding om in te gaan op het verzoek van de leden van de fractie van de **ChristenUnie** om het CPB of een ander onderzoeksinstituut te vragen om een actuele raming van de macro-economische effecten. Zij verwachten dat dit zal leiden tot een grote vertraging, terwijl de eventuele positieve economische effecten niet het kerndoel van het wetsvoorstel zijn, maar hoogstens neveneffecten.

Ook vragen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** of de initiatiefnemers verwachten dat door gemeenten slechts minimaal gebruik zal worden gemaakt van de verruiming van de gemeentelijke bevoegdheden. De initiatiefnemers durven hierover geen inschatting te maken. Er zijn wel aanwijzingen – zie de besluitvorming in gemeenten als Tilburg en Utrecht – dat er gemeenten zijn die behoefte hebben aan een verruiming van het aantal koopzondagen. Er zijn in Nederland echter 408 gemeenten, waaronder er zeker ook een aantal zullen zijn, die deze behoefte niet hebben. De initiatiefnemers verwachten wel dat gemeenten, alvorens te besluiten over een ruimere openstelling van winkels, de sociale en andere gevolgen in hun overwegingen zullen betrekken.

De vraag van de leden van de **ChristenUnie** en de **SGP** met betrekking tot het voornemen van het kabinet om het aantal gemeenten drastisch terug te brengen hebben de initiatiefnemers al beantwoord in de memorie van antwoord op blz. 6, naar aanleiding van een vraag van de leden van de **D66**-fractie.

De leden van de **SGP**-fractie stellen een aantal vragen over de posities van werknemers en winkeliers. Daarbij stellen zij dat het hierbij gaat om universele belangen. Deze belangen zouden liggen in de aard van hun beroep en/of de bedrijfsomstandigheden. De initiatiefnemers bestrijden dit. De Winkeltijdenwet gaat over de tijden waarop winkels geopend mogen zijn. Met andere woorden, die tijden waarop werknemers hun beroep van winkelpersoneel kunnen uitoefenen en waarop winkeliers kunnen ondernemen. De belangen van werknemers en van ondernemers op dit gebied zijn niet universeel, maar kunnen in zeer grote mate uiteen lopen. Er kunnen werknemers zijn die het heel goed uitkomt om op zondag, tegen een hoger loon, te werken. Er zijn ook werknemers die bezwaar hebben tegen het werken op zondag; soms op godsdienstige gronden. De mate waarin werknemers die deze bezwaren wel of niet hebben, in een bepaalde gemeente wonen en werken, kan per gemeente in ruime mate verschillen. Dat kan met zich brengen dat dit soort bezwaren in de ene gemeente zwaarder meegewogen worden dan in de andere.

Zo ook bestaan er grote verschillen tussen winkeliers. Sommige zullen veel belang hebben bij verruiming van de openingstijden. Anderen zullen daarvan nadeel verwachten. Ook hierbij geldt dat niet heel waarschijnlijk is, dat deze ondernemers in gelijke mate vertegenwoordigd zijn in alle gemeenten. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenteraden bij de afweging van de betrokken belangen rekening houden met de belangen van de winkeliers in hun gemeente.

Voorzover in het voorgaande nog geen antwoord is gegeven op de specifieke vragen van de leden van de **SGP**-fractie met betrekking tot de positie van werknemers merken de initiatiefnemers het volgende op.

Het is de initiatiefnemers wel bekend dat nu en dan procedures worden gevoerd tegen gemeenten, maar niet dat het er een groot aantal zijn en ook niet dat in een groot aantal gevallen is gebleken dat de belangen van werknemers werden genegeerd. Voor zover dat inderdaad het geval is geweest, conformeren de initiatiefnemers zich uiteraard aan het oordeel van de rechter. Zij tekenen daarbij wel aan, dat deze procedures slechts betrekking kunnen hebben op de huidige wet. Die biedt, door de onduidelijkheid van de toerismebepaling, meer aanknopingspunten voor procedures dan het voorliggende wetsvoorstel. Het al dan niet opnemen van een bepaling met betrekking tot het meewegen van de belangen van het winkelpersoneel is onderwerp van uitvoerige beraadslagingen in de Tweede Kamer geweest. Met als resultaat dat het desbetreffende amendement niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Gelet daarop kan een inspanning om deze belangen alsnog in de wet te laten staan niet meer aan de orde zijn.

De initiatiefnemers erkennen het belang dat werknemers die bezwaar hebben tegen het werken op zondag hebben bij adequate waarborging van hun rechtspositie en het behoud van de mogelijkheid om in de detailhandel te werken. Die waarborg wordt geleverd door de Arbeidstijdenwet (art. 5:6) en het Burgerlijk Wetboek (art. 7:670, negende lid). Als die bescherming onvoldoende zou zijn, ligt dáár, en niet in de Winkeltijdenwet, het aanknopingspunt voor eventuele verbeteringen. Die benadering biedt ook veel meer rechtszekerheid dan het slechts in de wet opnemen van een lijst van belangen, die in de besluitvorming betrokken moeten worden. Dat wordt al snel een afvinklijstje, waarbij de verschillende belangen juist niet worden gewaarborgd.

In antwoord op de vragen van de leden van de **SGP**-fractie met betrekking tot de positie van winkeliers merken de initiatiefnemers het volgende op.

Het is de initiatiefnemers wel zijn bekend dat nu en dan procedures worden gevoerd tegen gemeenten, maar niet dat het er een groot aantal zijn en ook niet dat in een groot aantal gevallen is gebleken dat de belangen van (kleine) winkeliers werden genegeerd. Voor zover dat inderdaad het geval is geweest, conformeren de initiatiefnemers zich uiteraard aan het oordeel van de rechter. Zij tekenen daarbij wel aan, dat deze procedures slechts betrekking kunnen hebben op de huidige wet. Die biedt, door de onduidelijkheid van de toerismebepaling, meer aanknopingspunten voor procedures dan het voorliggende wetsvoorstel.

Het al dan niet opnemen van een bepaling met betrekking tot het meewegen van de belangen van het winkeliers is onderwerp van uitvoerige beraadslagingen in de Tweede Kamer geweest. Met als resultaat dat het desbetreffende amendement niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Gelet daarop kan een inspanning om deze belangen alsnog in de wet te laten staan niet meer aan de orde zijn.

Op de situatie in de grote winkelstad Tilburg zijn de initiatiefnemers al hiervoor, in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de **ChristenUnie**, ingegaan. Uiteraard vinden de initiatiefnemers dat gemeenten – èn burgers en organisaties – zich aan de wet en aan rechterlijke uitspraken moeten houden.

De initiatiefnemers hebben uiteraard kennis genomen van het gehele rapport «Peiling Zondagsopenstelling» van CBW-Mitex, waarover de leden van de fractie van de **SGP** vragen stelden. Ook de initiatiefnemers zien dat er grote verschillen zijn tussen wat groepen vinden van meer of minder koopzondagen. Daarbij wijzen zij voor de volledigheid op het feit dat er ook aanzienlijke verschillen zijn tussen wat grote en kleine winkeliers willen, èn dat ook de groep kleine winkeliers nogal heterogeen is. Afhankelijk van de grootte van een gemeente blijkt de voorkeur voor meer of minder koopzondagen sterk te wisselen (zie daarvoor bijvoorbeeld tabel 6 op pagina 9). De initiatiefnemers vermoeden dat er op basis van andere factoren, zoals locatie in het land en samenstelling van de gemeenteraad, nog scherper onderscheid gemaakt kan worden tussen winkels (zowel klein als groot) die op zondag meer of minder open willen. Er blijkt een enorme diversiteit te zijn tussen winkels die wel of niet, en meer of minder op zondag open willen. Het is nu juist de kracht van het onderhavige wetsvoorstel dat het naadloos aansluit bij deze diversiteit. Het wetsvoorstel biedt de enige manier om daaraan recht te doen, namelijk elke gemeente de verantwoordelijkheid geven om hierover zelf te beslissen. Daarom zeggen de initiatiefnemers opnieuw dat dit wetsvoorstel niet meer of minder koopzondagen beoogt, maar de besluitvorming neerlegt op het juiste niveau: de gemeenteraad. De gemeenteraad kan alle betrokken belangen mee laten wegen en recht doe aan de specifieke plaatselijke omstandigheden en opvattingen.

Verhoeven
Van Tongeren