

Vergaderjaar 1998–1999

**26 200 XIII**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 1999**

**Nr. 54**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 augustus 1999

#### **1 Aanleiding en opzet evaluatie**

Hierbij doe ik u de evaluatie van het kabinet van de effecten van de verruiming van de winkeltijden toekomen.

Deze evaluatie komt voort uit een toezegging van het kabinet tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Winkeltijdenwet (Handelingen TK 1995/1996 nr. 24 226). Ten behoeve van deze evaluatie heeft het bureau KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (KPMG BEA) een brede inventarisatie van de opgetreden effecten uitgevoerd. De thema's, die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Winkeltijdenwet in uw Kamer aan de orde kwamen, vormden hierbij een leidraad. Deze inventarisatie is de Kamer op 23 juni 1998 aangeboden.

Zoals daarbij werd aangegeven is deze inventarisatie voor commentaar aan tal van maatschappelijke organisaties voorgelegd. Afschriften van deze commentaren heb ik als bijlage aan deze brief toegevoegd. Daarnaast heb ik het Centraal Planbureau gevraagd de geïnventariseerde effecten te plaatsen binnen het kader van de destijds gemaakte analyse van de economische effecten van de verruiming van de winkeltijden. Zijn visie treft u eveneens in de bijlagen aan.

#### **2 Samenvatting en conclusies**

Met tevredenheid kan worden teruggekeken op de eerste jaren ervaring met verruimde winkeltijden. De ruimere openstelling van winkels is goed ingeburgerd. Grote aantallen consumenten maken gebruik van de avondopenstelling en koopzondagen. Binnen de detailhandel heeft de verruiming van de openstelling als een banenmotor gewerkt. De banengroei ontwikkelt zich daarbij in lijn met de verwachtingen die ten tijde van de inwerkingtreding van de wet zijn gemaakt. Hoewel de Winkeltijdenwet de trend naar grootschaligheid enigszins versterkt heeft, is er geen grote verschuiving opgetreden.

Ook voor kleinere winkels blijken binnen de verruimde winkeltijden voldoende bestaansgronden te bestaan. De verruiming van de winkeltijden heeft dan ook aan de verwachtingen voldaan.

Centraal punt in de commentaren van het maatschappelijk middenveld was de koopzondag. Daarbij werd deze enerzijds in verband gebracht met een vermeende opkomst van de 24-uurseconomie en anderzijds werd door detailhandelsorganisaties aandacht gevraagd voor de behoefte aan ruimere mogelijkheden voor het instellen van koopzondagen. Van een opkomst van een 24-uurseconomie en een invloed hierop vanuit de verruimde winkeltijden is echter geen sprake gebleken. Hoewel ik sympathie kan opbrengen voor de behoefte van de detailhandel om meer ruimte te krijgen hun winkels op zonen feestdagen open te stellen, acht ik een wijziging van de wet thans niet opportuun. De meerderheid van de gemeenten wijst thans minder dan het maximale toegestane aantal koopzondagen aan. Voor gelegenheden van bijzondere aard biedt de Winkeltijdenwet bovendien ruimte om additionele winkelopstelling mogelijk te maken. Al met al heeft de koopzondagenbepaling in de Winkeltijdenwet goed gewerkt.

### **3 Achtergrond en doelstellingen Winkeltijdenwet**

De Winkeltijdenwet is ontstaan tegen de achtergrond van een in de afgelopen decennia sterk toegenomen pluriformiteit van de samenleving een pluriformiteit in leef-, tijdbestedings- en winkelpatronen. De destijds bestaande Winkelsluitingswet 1976 bleek echter onvoldoende ingericht op een dermate veranderende samenleving.

De Winkelsluitingswet 1976 dateerde nog uit een tijd, dat de samenleving werd gedomineerd door zogenoemde kostwinnergezinnen waarin een van beide partners – in de regel de man – buitenshuis werkte en de ander de zorg voor het huishouden en eventuele kinderen op zich nam en ook de meeste boodschappen deed. Uitgangspunt van de wet was ook dat boodschappen overdag werden gedaan.

Dit uitgangspunt heeft – ten gevolge van een verdergaande individualisering, een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het ontstaan van een multiculturele samenleving – in de loop van de afgelopen decennia echter sterk aan betekenis ingeboet. Anno 1995 bestaat nog maar 20% van de huishoudens uit kostwinnergezinnen. Hier staat een sterk toegenomen aantal tweeverdieners- en eenpersoons-huishoudens (samen ca. 72%) tegenover. Deze huishoudens kennen in de regel een andere taakverdeling en andere, vaak zeer persoonlijke, leef- en tijdbestedingspatronen. Dit komt ook tot uitdrukking in de winkelpatronen. Voor grote groepen consumenten waren de bestaande openingstijden van winkels dan ook niet langer toereikend. Hun leef- en werkpatroon stelde hen onvoldoende in staat om op tijden dat de winkels geopend waren boodschappen te doen. Voor het in huis halen van de noodzakelijke boodschappen hadden zij veeleer behoefte aan openstelling aan de randen van de dag dan op de tot dan toe gebruikelijke uren. Veelzeggend is hierbij het voorbeeld van het jonge tweeverdienersgezin. Op dagen dat beide partners werkten en de eventuele kinderen een kinderdagverblijf bezochten, konden deze gezinnen voorheen alleen met veel kunst- en vliegwerk de noodzakelijke boodschappen doen.

Winkeliers die op dit veranderende consumentengedrag wilden inspelen werden hierin door de bestaande wetgeving ernstig belemmerd. Feitelijk werden zij gedwongen hun zaak te sluiten op tijden, dat deze consumenten nog de weg naar de winkel zochten. Dit was voor hen extra zuur,

omdat alternatieve verkoopkanalen als postorderbedrijven, teleshopping en de horeca deze beperkingen niet kenden.

Tegen deze achtergrond beoogt de Winkeltijdenwet een brug te slaan tussen het veranderende tijdbestedingspatroon van consumenten en de openstelling van winkels. Zij doet dit door winkeliers de speelruimte te geven om met de openingstijden van hun winkels in te spelen op het veranderende winkelgedrag van klanten. De Winkeltijdenwet gaat daarbij uit van een grote keuzevrijheid van ondernemers. Daarnaast bevat de wet een duidelijke decentralisatiedoelstelling. Waar in de Winkelsluitingswet 1976 nog nauwkeurig werd bepaald onder welke omstandigheden gemeenten extra openstelling van winkels mochten toestaan, mogen zij dit ingevolge de Winkeltijdenwet op werkdagen naar eigen goeddunken toestaan. Voor de zon- en feestdagen worden met deze wet de gemeentelijke bevoegdheden voor het sanctioneren van winkelopenstelling vergroot van 8 tot 12 dagen per jaar.

Het kabinet had bij de verruiming van de winkeltijden grote verwachtingen ten aanzien van de effecten hiervan. Zo zou niet alleen de consument beter aan zijn trekken komen, maar zou de detailhandel ook duidelijk kunnen profiteren van haar verbeterde concurrentiepositie. Naast een geringe omzetgroei en verbetering van de winsten zou dit met name tot uitdrukking komen in een banengroei.

#### **4 Stand van zaken in de verruiming van de winkeltijden en de opgetreden effecten**

Terugblikkend op de eerste jaren ervaring met de Winkeltijdenwet kan worden geconcludeerd dat de nieuwe winkeltijden goed ingeburgerd zijn. Een ruime meerderheid van de supermarkten en bouwmarkten maakt gebruik van de mogelijkheid tot avondopenstelling. In de rest van de detailhandel is dit duidelijk minder het geval. Daar wordt meer gebruik gemaakt van de mogelijkheden van koopzondagen. De consument blijkt in grote getale gebruik te maken van de ruimere openingstijden. Bijna 62% van de consumenten, oftewel 7,3 miljoen consumenten (van 18 jaar en ouder) bezoekt met enige regelmaat 's avonds een winkel. Ook de koopzondag mag op grote belangstelling rekenen. Circa 4,7 miljoen consumenten bezoeken gemiddeld 3,6 keer per jaar een winkel op een aangewezen koopzondag. De ruimere openingstijden kunnen op grote waardering van de consument rekenen door een toegenomen flexibiliteit in de tijdsbesteding. Dit gaat met name op voor de avondopenstelling van winkels op werkdagen. De koopzondag wordt vooral gewaardeerd als gelegenheid voor recreatief winkelen. De waardering voor de koopzondag is minder uitbundig dan die voor de avondopenstelling.

Wanneer ingezoomd wordt op het profiel van de consument, die meer dan gemiddeld 's avonds winkelt, komt een beeld naar voren van een jong gezin of alleenstaande met een baan uit een stedelijk gebied. Absolute koploper is de alleenstaande met een baan, die daardoor overdag geen tijd heeft om boodschappen te doen. Een andere belangrijke groep gebruikers zijn de tweeverdienergezinnen (met of zonder kinderen). Juist het feit dat beide partners werken zorgt er voor dat zij voor het doen van boodschappen uitwijken naar de avonduren. Meer dan de helft van de gebruikers van de avondopenstelling voeren tijdgebrek overdag (door werk of andere verplichtingen) aan als belangrijkste reden voor hun avondbezoek.

Met de Winkeltijdenwet heeft de detailhandel als het ware de openings-tijden herontdekt als concurrentiemiddel. Winkels profileren zich thans ook aan de hand van openingstijden. Hoewel de onderzochte periode nog

te kort is om duidelijke conclusies te trekken over de effecten van de verruimde winkeltijden op het rendement van winkels, zijn er toch wel signalen die op een positief effect van de ruimere openstelling op de omzet- en winstcijfers wijzen. Winkels die goed aansluiten bij de wensen van de consument, lijken te floreren. Zij behalen een groeiend deel van hun omzetten tijdens nieuwe openingsuren 's avonds of op koopzondagen. Dit betreft slechts voor een deel een verschuiving van de omzet vanuit de meer traditionele winkeluren. Onderzoek in opdracht van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel<sup>1</sup> spreekt daarbij – aan de hand van een enquête in het voorjaar van 1998 onder 3000 winkeliers – over omzeteffecten van de avondopenstelling en de koopzondagen van respectievelijk +4,9% en +2,2%. Hier staat een gering weglekken van omzetten tijdens de traditionele uren (–0,8%) en bij andere winkeliers (–0,6%) tegenover. In de nieuwe avonduren wordt volgens dit onderzoek ca. 1,2% van de totale omzet uit de detailhandel gemaakt. Deze effecten stroken met het beeld dat uit het KPMG BEA-rapport naar voren komt.

Aangezien het met name de grotere niet-gespecialiseerde winkels zijn die gebruik maken van de ruimere winkeltijden, heeft deze verruiming wel een versterking tot gevolg van de reeds langer bestaande trend van schaalvergroting in de detailhandel. Deze is echter niet van betekenende mate gebleken. De verwachte teruggang onder avondwinkels is daarbij bovendien uitgebleven. In het KPMG BEA-rapport wordt zelfs in een beperkt aantal gemeenten een kleine toename van het aantal avondwinkels gemeld. Op grond van de onderzoeken kan voorts nog worden geconcludeerd, dat de uitstralingseffecten op andere sectoren beperkt zijn gebleven. Weliswaar lijken ten gevolge van de avondopenstelling van supermarkten kleinere horecagelegenheden, als snackbars, met een omzetvermindering te worden geconfronteerd, maar op het totaal van de horeca lijkt het effect zeer beperkt te zijn. Horecabedrijven in de nabijheid van winkelgebieden hebben bovendien de mogelijkheid om te profiteren van de aanwezigheid van winkelend publiek tijdens de avonduren.

Binnen de detailhandel heeft de Winkeltijdenwet als banenmotor gefungeerd. Hierop wijzen zowel de groei van het aantal werkzame personen als de positieve ontwikkeling van het aantal vacatures. In een onderzoek van het EIM in opdracht van de Europese Commissie<sup>2</sup> wordt gewezen op een banengroei in de detailhandel ten gevolge van de verruimde winkeltijden van 7000 in 1997. Deze nieuwe banen zijn grotendeels terechtgekomen bij hulpkrachten en parttimers, maar er zijn ook nieuwe fulltime banen ontstaan. Deze nieuwe fulltime banen compenseren grotendeels de algemene trend in de detailhandel van verschuiving van fulltime naar parttime werkgelegenheid. Bij winkels die geen gebruik maken van de verruimde openstellingsmogelijkheden wordt deze trend niet gecompenseerd.

De onderzoeken van zowel Research voor Beleid als KPMG BEA geven daarnaast aan, dat de milieu-effecten van de verruimde openstelling van winkels beperkt zijn gebleven. Van een grote verandering in de automobiliteit ten gevolge van het langer open zijn van winkels blijkt geen sprake. Het energieverbruik is ten gevolge van het langer open zijn van de winkels wel toegenomen, maar deze toename is minder dan evenredig met de openstelling van de winkels. De door sommigen gevreesde impact van de tankshops is beperkt gebleven. Dit mede doordat de meeste verkopen bij deze shops plaatsvinden op tijden dat thans «normale» winkels ook geopend zijn. Het KPMG BEA-rapport onderschrijft daarmee de conclusies in een eerder rapport van Research voor Beleid<sup>3</sup>, waarin ook werd gesteld dat de door sommigen gevreesde inbreuk van de tankshops op de detailhandelsstructuur uitblijft.

<sup>1</sup> Research voor Beleid, Effecten nieuwe Winkeltijdenwet op de detailhandel, juli 1998.

<sup>2</sup> EIM, Nieuwe winkeltijden in Nederland; gevolgen voor de werkgelegenheid, 1998.

<sup>3</sup> Research voor Beleid, Winkelverkoop bij benzinestations, 1997.

Dat ook de effecten van de ruimere winkeltijden op het verenigingsleven beperkt zijn gebleven, lijkt een gerechtvaardigde conclusie als het onderzoek in opdracht van het NOC/NSF<sup>1</sup> in ogenschouw wordt genomen. Hieruit komt naar voren, dat de verruiming van winkeltijden niet heeft geleid tot een lagere deelname van betrokkenen aan sportverenigingen. Werknemers die wel eens buiten de kantoortijden werken blijken in de regel zelfs iets meer dan gemiddeld te sporten.

De gedachte, dat ruimere winkeltijden de komst van een 24-uurseconomie stimuleren, moet op grond van de inventarisatie van de hand worden gewezen. De activiteiten buiten de traditionele winkeltijden zijn weliswaar toegenomen, maar van een ongebreidelde groei is geenszins sprake. Na acht uur 's avonds is slechts een klein deel van de winkels geopend. Een groot aantal winkels sluit nog steeds op traditionele tijden de deuren. De winkels die wel van de mogelijkheid van avondopenstelling gebruik maken, voorzien duidelijk in een behoefte van de consument. Voor de consument betekent deze winkelgelegenheid 's avonds een mogelijkheid om de stress en tijdsdruk van het nog snel even na werktijden boodschappen te moeten doen, te vermijden. Ook de koopzondagen dragen niet bij aan de komst van een 24-uurseconomie. Nog steeds zijn de meeste winkels op zondag gesloten. Ook lang niet alle winkels maken gebruik van de openstellingsmogelijkheden op koopzondagen. De koopzondagen hebben vooral het karakter van een funshopdag, waar veelal in gezinsverband gebruik van wordt gemaakt. De winkels die dan worden bezocht verkopen ook niet zozeer de dagelijkse boodschappen, maar veel meer de fun-aankopen. Voor de consument is de koopzondag vooral ook een alternatief voor andere zondagsbestedingen. De koopzondag concurreert in deze met strand- en boswandelingen, fietstochten, bezoek aan pretparken enzovoort.

## **5 Neveneffecten verruiming van de winkeltijden**

De invoering van ruimere winkeltijden is vlot verlopen. Direct na de inwerkingtreding van de wet op 1-6-1996 heeft een groot aantal supermarkten de openingstijden aangepast. Veel andere winkels hebben dit voorbeeld gevolgd. Dit wil echter niet zeggen, dat dit voor een groot aantal winkeliers niet een moeilijk besluit is geweest. Ter ondersteuning van winkeliers bij het omgaan met de Winkeltijdenwet heeft, in lijn met een toezegging terzake aan de Kamer, het Instituut Midden- en Kleinbedrijf een stappenplan ontwikkeld. Dit stappenplan<sup>2</sup> doet winkeliers een handreiking om in overleg met hun personeel en gemeentelijke instanties een afweging te maken van de mogelijkheden tot aanpassing van hun winkeltijden. Dit stappenplan is in grote aantallen verspreid binnen de detailhandel.

Handhaving van de Winkeltijdenwet is voor de gemeenten geen groot probleem gebleken.

De met de Winkeltijdenwet gepaard gaande uitbreiding van de handhavingstaken van gemeenten heeft volgens een ruime meerderheid van de gemeenten niet tot een verandering in de handhavingactiviteiten aanleiding gegeven. Ook ten aanzien van de openbare veiligheid constateren gemeenten geen verandering ten gevolge van de verruimde winkeltijden. De winkelcriminaliteit is eveneens nauwelijks ten gevolge van de totstandkoming van de Winkeltijdenwet veranderd. Hoewel sinds 1995 er wel een toename van het aantal overvallen in de detailhandel is waar te nemen, kunnen deze niet aan de latere openstelling van winkels worden toegeschreven. Om hierbij echter het zekere voor het onzekere te nemen is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een Agenda voor overleg over de veiligheidseffecten

---

<sup>1</sup> Katholieke Universiteit Brabant, Flexibilisering van arbeidstijden: gevolgen voor de georganiseerde sport, maart 1998.

<sup>2</sup> IMK, Stappenplan nieuwe winkeltijden, juni 1996.

van openingstijden in Winkelgebieden ontwikkeld. Deze agenda biedt betrokken detaillisten, winkelpersoneel, buurtbewoners en autoriteiten een aanknopingspunt voor het maken van afspraken om eventuele risico's in te dammen<sup>1</sup>.

Winkeliers die tot langere openstelling willen overgaan kunnen op zwaarwegende problemen stuiten. Zo is gebleken dat de geluidsnormen voor de detailhandel een probleem voor de avondopenstelling vormen omdat bij de bevoorrading van deze winkels en door volle winkelwagentjes op parkeerplaatsen de avondnormen voor piekgeluiden overschreden kunnen worden. In een gezamenlijk project zijn detailhandelsorganisaties en de betrokken overheden echter doende hiervoor technische oplossingen te vinden.

Winkeliers die gebruik willen maken van de nieuwe winkeltijden hebben ook bij hun werknemers weerstanden moeten overwinnen. Deze weerstand was het grootst tegen het werken op zondag. In enquêtes<sup>2</sup> geeft een groot deel van het winkelpersoneel aan wel eens tegen de eigen voorkeur in, tijdens de nieuwe uren te moeten werken. Deze enquêtes leren ook dat goede afspraken over de werkroosters een belangrijk deel van deze weerstand kunnen wegnemen. Overigens blijkt deze weerstand niet zo groot te zijn, dat dit de aantrekkelijkheid van de detailhandel als werkplek substantieel heeft doen dalen. Deze is zoals uit het KPMG BEA-rapport naar voren komt, onverminderd hoog. Opvallend aspect in dit geheel is, dat het winkelpersoneel als consument juist een voorkeur voor de winkelopening op zondag heeft. Uit de inventarisatie blijkt zij meer dan gemiddeld de koopzondagen te bezoeken.

## **6 De koopzondagenbepaling**

Het voortouw bij de openstelling van winkels op koopzondagen ligt in de Winkeltijdenwet bij de gemeente. Winkels mogen alleen geopend zijn op zonen feestdagen die de gemeente als koopzondag bestempelt. Deze aanwijzende bevoegdheid van gemeenten is in de Winkeltijdenwet uitgebreid tot maximaal twaalf per deel van de gemeente. In reactie hierop hebben veel gemeenten hun beleid ten aanzien van de koopzondagen heroverwogen.

Zoals verwacht maken gemeenten daarbij uitgaande van de lokale omstandigheden een eigen keuze en wijst slechts een derde van de gemeenten het maximaal toegestane aantal aan. Gemiddeld worden acht koopzondagen toegewezen. In gemeenten met een overwegend religieuze signatuur worden gemiddeld slechts twee koopzondagen toegewezen.

Binnen de Winkeltijdenwet kennen toeristische gemeenten ruimere mogelijkheden voor openstelling op zondag. Deze mogelijkheden zijn echter niet nieuw. Ook de Winkelsluitingswet 1976 bevatte een dergelijke toeristische vrijstelling. In toeristische gemeenten als Valkenburg (L.) en Zandvoort zijn op grond hiervan winkels al jarenlang op zondag geopend. Sinds de Winkeltijdenwet is het aantal gemeenten met een dergelijke toeristische vrijstelling weliswaar toegenomen, maar het betreft vooral een voortzetting van een reeds langer bestaande trend. Zo werd al in 1995 door de gemeente Amsterdam een toeristische vrijstelling toegepast voor delen van het centrum van de stad. Het zijn ook met name de grotere steden die, inhakend op de toeristische trend van stedentrips, een beleid van ruimere zondagsopenstelling van winkels in toeristische centra voeren. Van misbruik van de toeristische bepaling zijn mij geen berichten bekend.

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Winkeltijden en Veiligheid, november 1997.

<sup>2</sup> Research voor Beleid, Effecten nieuwe Winkeltijden op de detailhandel, juli 1998.

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat de koopzondagenbepaling in de Winkeltijdenwet in het algemeen goed heeft gewerkt. Een ruime meerderheid van de gemeenten kan met het huidige maximum toegestane aantal koopzondagen uit de voeten. Door MKB Nederland en Raad Nederlandse Detailhandel is evenwel de wens geuit het toegestane maximum aantal koopzondagen uit te breiden. Deze wens past binnen de uitgangspunten van de Winkeltijdenwet: enerzijds het geven van meer ruimte voor winkels om op de behoefte van de consument aan openstelling in te kunnen spelen en anderzijds een uitbreiding van de gemeentelijke bevoegdheden om additionele openstelling toe te staan.

Hoewel ik sympathie voor deze wens kan opbrengen, acht ik een dergelijke wetswijziging niet opportuun. Binnen de beleidsruimte die de Winkeltijdenwet gemeenten biedt om koopzondagen aan te wijzen en bij bijzondere gelegenheden additionele openstelling toe te staan, kan de actuele behoefte aan openstelling van winkels op zon- en feestdagen goed worden opgevangen. Een ruime meerderheid van de gemeenten kan thans immers volstaan met het aanwijzen van minder dan het toegestane maximum van twaalf koopzondagen.

Een inperking van het wettelijk maximum ligt, op grond van het door de gemeenten gevoerde beleid, eveneens niet in de rede. Om gemeenten niet te belemmeren in het voeren van een eigen beleid ten aanzien van de aan te wijzen koopzondagen, acht ik een aanwijzing van de eerste zondag van de maand als koopzondag niet gewenst.

De Minister van Economische Zaken,  
A. Jorritsma-Lebbink