

Vergaderjaar 1995–1996

24 226

Vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels (Winkeltijdenwet)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 oktober 1995

Met genoegen heb ik kennis genomen van het feit dat de leden van de fracties van de PvdA, van de VVD en van D66 in grote lijnen instemmend hebben gereageerd op de kabinetsvoornemens tot verruiming van de winkelopenstellingstijden. Diverse andere fracties hadden hun bedenkingen tegen deze voornemens. Hieronder zal ik op de gemaakte opmerkingen reageren.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie spraken hun zorg uit over de druk die mogelijk gelegd wordt op kleine winkeliers en winkelpersoneel. Ik heb begrip voor deze zorg. Bij de beantwoording hierna van concrete vragen op dit terrein geef ik aan dat er sinds jaren een verschuiving van markt-aandeel van kleine naar grote(re) ondernemingen te zien is geweest. De door de leden van de PvdA-fractie geuite zorg om de druk op kleine winkeliers en winkelpersoneel was daardoor al waarneembaar. Ook de Winkelsluitingswet heeft deze verschuiving niet kunnen afremmen. Een liberalisering zal wellicht enige versnelling van die trend teweegbrengen, maar biedt op langere termijn juist kleine(re) ondernemingen de mogelijkheid flexibel op wensen van het publiek in te spelen. Dit hebben ervaringen in Zweden ook uitgewezen. Duidelijk is dat de maatschappij in toenemende mate pluriform is. Pluriform wat betreft gezins-samenstellingen, leef- en ook consumptiepatronen. Daar moet de detailhandel uiteraard rekening mee houden en op inspelen. Dit betekent dat bij voorbeeld behoefte bestaat aan meer grootschalige winkels, waar consumenten kunnen parkeren en waar zij in één keer grote hoeveelheden boodschappen kunnen halen. Tegelijk betekent dit dat er behoefte blijft bestaan en juist ook gaat ontstaan aan meer kleine winkels, in de buurt, waar het gemak van de snelle bereikbaarheid, het gespecialiseerde aanbod, de mogelijkheid van persoonlijke adviezen en verder service voorop staat. De kleine ondernemer zal op dergelijke behoeften kunnen en ook moeten inspelen. Doet hij dat niet, dan zal ook een zeer stringente winkeltijdenregeling hem niet helpen. Dat hebben de ervaringen van de afgelopen decennia wel geleerd. Naar mijn mening hoort bij het instru-

mentarium, dat de kleine ondernemer kan dienen, juist ook het instrument van de mogelijkheid om de openingstijden te kunnen afstemmen op de wensen van het publiek. De kleine ondernemer zal ook daarin de gelegenheid moeten hebben om flexibel te kunnen inspelen op de wensen van zijn klanten.

Net zoals de kleine ondernemer, wil hij zich kunnen handhaven, mee zal moeten gaan met de eisen van de tijd, zo is het ook met het winkelpersoneel. Wanneer de veranderende maatschappelijke situatie de behoefte aan andere openingstijden met zich meebrengt, dan zal de werkgelegenheid in de detailhandel uiteindelijk gebaat zijn bij flexibiliteit in de inzet van het winkelpersoneel. Ook al verwacht ik niet dat de huidige werksituatie opeens radicaal zal veranderen, dit zal voor het huidige personeel inderdaad wel eens een beroep betekenen op meer flexibiliteit. Daar staat echter toch ook een groot belang tegenover van extra mogelijkheden voor nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt.

Volgens de leden van de fractie van het CDA zouden de meest recente wijzigingen van de Winkelsluitingswet nog niet in volle omvang zijn benut. De belangrijkste wijzigingen betroffen de verruiming van het maximaal aantal openingsuren per week (van 52 naar 55), de verschuiving van het sluitingstijdstip (van 18 naar 18.30 uur door de week en van 17 naar 18 uur op zaterdag), de mogelijkheid van tenminste 1 avondwinkel op 15 000 inwoners per gemeente, de uitbreiding van het maximaal aantal koopzondagen (van 4 naar 8) en de mogelijkheden ten behoeve van het grensoverschrijdend verkeer en het toerisme. Deze laatste twee aanpassingen zijn niet echt een verruiming, maar slechts een codificatie van wat voorheen in het kader van de plaatselijke omstandigheden in gemeentelijke winkelsluitingsverordeningen werd vastgelegd. Alleen het fenomeen avondwinkel is niet volledig van de grond gekomen. Met de voorliggende verdergaande verruiming in het vooruitzicht lijkt mij dat geen onbegrijpelijke ontwikkeling. De overige mogelijkheden worden naar mijn indruk steeds meer benut. De voorgenomen verruiming zal die tendens alleen maar versterken en belet daarnaast niemand om de huidige openingstijden aan te blijven houden. Voor alle duidelijkheid wijs ik de leden van de CDA-fractie erop dat mijn algemene uitgangspunt niet is vanuit de centrale overheid te bezien wat precies nodig is aan openingstijden en die in wettelijke regelingen te vatten, maar om een ieder vrij te laten, tenzij van aanmerkelijke bezwaren zou blijken.

De koppeling door de leden van de CDA-fractie van het begrip 24-uurs economie aan de Winkeltijdenwet suggereert dat het kabinet een dergelijke economie nastreeft. Dit acht ik een onjuist beeld. Enerzijds omdat verruiming niet betekent: altijd open. Het gaat om een vrije keuze van ondernemers. Ervaringen elders hebben aangetoond dat het aantal werkelijke openingsuren lager ligt dan het wettelijke toegestane aantal. Anderzijds kan en mag het kabinet de maatschappelijke trend niet negeren die een steeds minder eenduidig leefpatroon laat zien. Andere rolverdelingen, ook in het werk tussen mannen en vrouwen, een andere gezinssamenstelling, andere tijden van werken en consumeren dan vroeger maken het onvermijdelijk dat ook voor de openingstijden van winkels andere mogelijkheden dan thans worden geboden. Overigens is het kabinet zich daarbij de bijzondere plaats die de zondag in de maatschappij inneemt terdege bewust. Daarom dienen winkels op die dag in beginsel gesloten te zijn. Mocht echter de gemeentelijke overheid op grond van de plaatselijke situatie en met afweging van de in het geding zijnde belangen van oordeel zijn dat van deze regel ter plaatse moet kunnen worden afgeweken, dan biedt het wetsvoorstel daartoe de mogelijkheid.

Het kabinet wil de maatschappelijke condities scheppen om mensen in staat te stellen hun talenten optimaal te ontplooien. Als er mensen zijn,

ondernemers en werknemers, die denken dat ze dat het best kunnen buiten de thans gebruikelijke openingstijden, dan moeten er wel heel sterke argumenten zijn om hun dat te verbieden. Dergelijke argumenten zijn naar mijn mening niet aanwezig.

De vrees van de leden van de fractie van het CDA dat de voorgenomen verruiming van de winkeltijden het unieke fijnmazige distributienet in gevaar brengt is naar mijn mening ongegrond. Het grote belang van dit distributienet onderschrijf ik geheel. Echter, ook de bestaande Winkelsluitingswet heeft een afkalking van het aandeel van kleine winkels in de afgelopen decennia niet kunnen voorkomen. Naar mijn mening biedt het wetsvoorstel juist ook aan kleine ondernemers nieuwe kansen. Anders dan de leden van de CDA-fractie zie ik de negatieve gevolgen van de voorgestelde herziening voor de kleine ondernemingen en voor het distributienet helemaal niet als zo zeker. Er zijn signalen die juist in de andere richting wijzen. Kleine buurtwinkels krijgen nieuwe kansen om bepaalde doelgroepen met specifieke assortimenten en extra service te bedienen.

Ik denk overigens niet alleen aan de gevolgen voor de bestaande ondernemingen, maar ook aan de extra mogelijkheden voor nieuwe toetreders. Ook de Zweedse ervaringen leren dat. Daar blijken bijvoorbeeld ook allochtonen met de ruime mogelijkheden goed uit de voeten te kunnen.

Dat ik de verruiming van winkeltijden zou willen doorzetten, ook als dat nadelig voor de werkgelegenheid zou zijn dient in het licht te worden gezien van het grote belang dat ik hecht aan het feit dat het niet in het moderne leefpatroon past dat alle winkels om 6 uur 's ochtends opengaan of om 6.30 uur 's middags hun deuren moeten sluiten. Overigens ga ik er niet van uit dat ernstige nadelige effecten voor de werkgelegenheid zullen optreden. De positieve gevolgen voor de dynamiek in de economie dienen eveneens in ogenschouw te worden genomen. Per saldo blijven de veranderingen voor de werkgelegenheid positief.

Aansluitend hierop en in reactie op een punt, dat de leden van de RPF-fractie aanroerden ben ik van mening dat de huidige Winkelsluitingswet een, belemmerende rol heeft gespeeld bij de verdere differentiatie van arbeidspatronen en vernieuwingen van afzetstructuren in de detailhandel. Zo blijken de huidige winkelopeningstijden vaak een belemmering te zijn voor het combineren van betaald werk en zorgtaken, onder meer omdat de huidige winkeltijden vaak samenvallen met arbeidstijden van veel werknemers. Dit bemoeilijkt de combinatie van zorg voor bijvoorbeeld huishouden en gezin met een fulltime baan («Inventarisatie van het beleid van departementen ter bevordering van de combinatie van betaald werk en zorgtaken en de herverdeling van onbetaalde arbeid», door het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid in opdracht van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid en de Projectgroep Herverdeling onbetaalde arbeid, oktober 1994/maart 1995). Voorts zijn mij plannen met nieuwe winkelformules bekend die slechts uitvoerbaar zijn bij een verdere verruiming van de winkeltijden. Ik ga hier later nader op in.

De leden van de RPF-fractie vroegen zich ook af of niet alleen de grote bedrijven zullen profiteren van de verbeterde marktwerking en voor wie differentiatie van arbeidspatronen voordelig is. Zoals ik hiervoor naar aanleiding van de algemene opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdA en van het CDA al heb opgemerkt ontstaan er door de verruiming juist nieuwe kansen voor kleinere en nieuw startende ondernemers. Ik verwacht dan ook dat er een opbloei komt van kleinschalige buurtwinkels. Dat betekent echter niet dat het bestaande proces van schaalvergroting gekeerd wordt. In mijn optiek is er onder het huidige regime sprake van een keurslijf waarvan de ondernemers nu verlost worden. Consequentie is inderdaad dat de verantwoordelijkheid van de

detaillist toeneemt. Ik ben ervan overtuigd dat veel ondernemers deze verantwoordelijkheid op de juiste wijze zullen aanwenden om de geboden vrijheid op een gezonde en bedrijfseconomisch aantrekkelijke wijze te benutten.

Differentiatie van arbeidspatronen tenslotte, of dat nu betaalde of onbetaalde arbeid betreft, is bijvoorbeeld voordelig voor iedereen die arbeid en zorgtaken wil of moet combineren. Het kan hier gaan om een moeder die buiten het traditionele gezinspatroon in de avonden wil werken, of het minder traditionele eenoudergezin, waarbij het gezinshoofd naast een fulltime baan ook zorgtaken kan verrichten. Meer in het algemeen geldt dat mensen die naast hun arbeid andere bezigheden willen of moeten verrichten op tijden die voorheen traditionele «werk»tijden waren, profiteren van de differentiatie.

De leden van de fractie van de SGP vroegen wanneer het onderzoek naar de wensen en verwachtingen van burgers en bedrijven bij de openstelling van publieke diensten zal zijn afgerond en wat de daaruit voortvloeiende beleidsvoornemens zijn. In het plan van aanpak voor het project «Overheidsloket 2000» wordt inderdaad voorzien in een inventarisatie door alle departementen. Er is geen einddatum gesteld voor de inventarisatie en de eventuele follow-up. Met de inventarisatie is reeds een aanvang gemaakt. Verwacht mag worden dat in de loop van 1996 de eerste resultaten van de inventarisatie bekend zullen zijn. Overigens is duidelijk in het plan van aanpak gesteld dat de Tweede Kamer op de hoogte gehouden wordt van de ontwikkelingen, doordat alle departementen jaarlijks in hun begroting een overzicht moeten geven van hun bevindingen en de naar aanleiding daarvan genomen maatregelen.

In afwachting van eerste resultaten van de inventarisatie zijn er nog geen concrete beleidsvoornemens van de rijksoverheid met betrekking tot de uitbreiding van de openstelling van publieke diensten. Op lokaal niveau zijn er wel al gemeenten die hun dienstverlening meer op de behoefte van de burgers hebben afgestemd door zoals de gemeente Utrecht, een wekelijkse koopavond in te stellen of door op zaterdagochtend voor het publiek geopend te zijn. Ook kan men bij sommige belastingdiensten al buiten kantooruren terecht. Daarnaast zou via gebruikmaking van moderne communicatie-technieken (Internet bijvoorbeeld of gewoon de telefoon) aan de verwachtingen of wensen van burgers en bedrijven tegemoet gekomen kunnen worden. Fysieke openstelling op zondag is niet uitgesloten maar ligt mijns inziens niet direct in de rede.

De leden van de fractie van het GPV vroegen zich af waarom het kabinet kiest voor een bijna volledige liberalisering en niet voor een meer geleidelijker weg die ook recht doet aan moderne arbeids- en leefpatronen. Belangrijkste overweging is dat de voorgestelde alternatieve of gefaseerde scenarios voortbouwen op de bestaande Winkelsluitingswet en als centraal bezwaar hebben dat zij uitgaan van de gedachte dat de centrale overheid weet wat goed is voor de ondernemer en de consument. Het kabinet kiest daarom voor een fundamenteel andere benadering: vrijheid en verantwoordelijkheid voor de ondernemers in de detailhandel, met uitsluitend begrenzing op grond van argumenten van publieke aard. Hiermee komen ondernemers in de detailhandelssector goeddeels in dezelfde positie als ondernemers in vergelijkbare sectoren zoals horeca en vrije beroepen. Echter, met wel het verschil dat in de detailhandel tijdens de nachtelijke uren en de zondag in beginsel de commercie geen doorgang vindt.

2. Historie en achtergrond van de Winkelsluitingswetgeving in Nederland

2.1. Geschiedenis van de Winkelsluitingswetgeving

De leden van de PvdA-fractie vroegen nader in te gaan op de gevolgen van de verruiming van de openingstijden van 1992. Er is naar gevolgen van de – overigens marginale – verruiming van 1992 (inwerkingtreding 1 januari 1993) nog weinig uitgebreid onderzoek gedaan. Uit schriftelijk onderzoek van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM)(oktober 1994) onder 5354 detaillisten blijkt dat 8% zeer creatief en divers met de nieuwe mogelijkheden omgaat. Ook Gradus en Kremers (ESB 16 november 1994) tonen aan dat op basis van een vergelijkbaar model uit Zweeds onderzoek met name de kleine winkeliers na liberalisatie hun openingstijden beter afstemmen op de wens van de klant, bij een gelijk blijvend totaal aantal openingsuren. Eens te meer toont dit aan dat het gaat om de mogelijkheid de geboden ruimte optimaal te benutten, zonder dat het gevaar bestaat van een onverantwoord lange werkweek van de detaillist. Gemiddeld genomen is de avondomzet (op maandag, dinsdag en woensdag) na 18 uur in de food-sector ongeveer 3 tot 4% van de dagomzet (Foodmagazine 1994). Mijn indruk is dat partijen op de markt zich geruisloos hebben aangepast aan de nieuw ontstane situatie. Mij hebben althans geen negatieve signalen bereikt. Ook anderszins heb ik geen ongewenste effecten kunnen signaleren.

De leden van de fractie van het CDA achtten het mogelijk dat er onder het voorgestelde regime situaties zullen ontstaan die vergelijkbaar zijn met het begin van deze eeuw en toentertijd aanleiding voor wetgeving waren. Ik acht het echter onwaarschijnlijk dat de geschiedenis zich herhaalt, al is het alleen maar omdat de economische omstandigheden zich hebben ontwikkeld (mondigheid en emancipatie van de burgers) en de andere randvoorwaarden totaal verschillend zijn. Zo heeft zich ook op lokaal bestuurlijk niveau een schaalvergroting voltrokken zodat voor versnipperde regelgeving minder hoeft te worden gevreesd. Bovendien wijs ik op artikel 6 van het wetsvoorstel, dat lokale regelgeving met betrekking tot openingstijden van winkels op werkdagen tussen 6 en 22 uur uitsluit.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie in hoeverre er nu een einde komt aan de discussies rond winkelopening en de bemoeienis van de overheid kan ik slechts constateren dat na ruim 60 jaar een belangrijk hoofdstuk inzake de Winkelsluitingswet zal worden afgesloten en dat ik verwacht dat men met de voorgestelde regeling een hele tijd vooruit zal kunnen. Dat is ook precies de reden voor de substantiële verruiming die het huidige voorstel mogelijk maakt. Zo lang er een Winkeltijdenwet is, zal de discussie rond de bemoeienis van de centrale overheid met de winkelopeningstijden echter niet beëindigd, maar naar ik verwacht toch zeker wel aanzienlijk verminderd zijn.

2.2. Experimenten in het kader van de Wet D'gemeenten en D'provincies

De leden van de fractie van de PvdA informeerden naar recente ervaringen met de experimentele bepalingen. Tevens wilden zij meer weten over effecten en omvang van de ruimere mogelijkheden.

In zijn brief van 8 maart 1994 heeft mijn voorganger, minister Andriessen, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse zaken aan beide Kamers uitgebreid verslag gedaan van de ervaringen met betrekking tot de experimenten met openingstijden in het kader van de Wet D'gemeenten en D'provincies. Tevens werden toen de evaluatierapporten van de onderzoeken die zijn gedaan naar de effecten van de

experimenten voor betrokken gemeenten, ondernemers, werknemers en consumenten aan de Kamers overgelegd. Geconcludeerd werd dat een verdergaande flexibilisering dan wel verruiming geen overwegende bezwaren zou opleveren. De mate waarin en de wijze waarop dit geëffectueerd zou worden, werd door het vorige kabinet aan het zittende kabinet overgelaten. Voor een uitgebreidere uiteenzetting verwijs ik naar de betreffende brief en de bijbehorende onderzoeksrapporten. Nadien heeft geen onderzoek naar recente ervaringen meer plaatsgehad.

De leden van de RPF-fractie vroegen zich af of het huidige voorstel wel in lijn ligt met de experimenten, aangezien deze slechts een gedeeltelijke verruiming hebben getest. Bij deze experimenten ging het er om na te gaan of het scheppen van een ruimere mogelijkheid voor de ondernemer om de openingstijden vast te stellen tot aanmerkelijke bezwaren zou leiden, zoals bijvoorbeeld het gevreesde effect dat concurrenten elkaar min of meer gedwongen zouden moeten navolgen. Ook al was het kader van de experimenten inderdaad beperkter dan dat van het voorliggende wetsvoorstel, aangenomen mag worden dat de effecten zich op vergelijkbare wijze zullen voordoen. De uitkomsten van de experimenten waren zodanig dat ik het niet nodig heb geacht het wetsvoorstel te beperken tot het kader van de experimenten.

2.3. Winkeltijdenwetgeving in andere Europese landen

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de openstelling van winkels nu juist niet een van de terreinen is waar ruimte is voor een nationaal beleid en zij vroegen waarom de regering dan zoveel nadruk legt op de situatie in de buurlanden. In reactie hierop zij het volgende opgemerkt. Bij het maken van een vergelijking ging het er niet om aan te tonen dat Nederland zich op dit punt gedwongen zou moeten zien de regels uit andere landen te imiteren, maar om een kader van vergelijking te bieden, waarbij ook de effecten van een ruimere openstellingsmogelijkheid te zien zijn. De Nederlandse cultuur staat niet geïsoleerd van die in omringende landen en verwacht mag worden dat de effecten enige overeenkomst zullen vertonen. Internationale vergelijking laat zien dat overal verruiming onderwerp van discussie is. Uit het in de memorie van toelichting geboden overzicht kan met name afgeleid worden dat de gegeven mogelijkheden bepaald niet leiden tot een ongelimiteerde feitelijke openstelling. Zoals deze leden zelf ook constateerden is het effect van de huidige regeling zeker niet dat winkels hier te lande gemiddeld minder uren geopend zijn dan de meeste winkels in de ons omringende landen. Wel is in die landen een veel grotere differentiatie om het gemiddelde heen te zien in de openingsduur dan in ons land. De tijden waarop de winkels open zijn, zijn in die landen meer aangepast aan de behoeften de klanten en de ondernemers.

Dat het aantal openingsuren niet gelijk is aan het aantal werkuren zoals deze leden opmerkten, is zeker waar. Welke openingsuren een ondernemer ook zal hanteren, hij zal altijd een aantal uren extra moeten incalculeren voor opruimen, administratie enz. Het huidige voorstel brengt daar geen verandering in. Aangezien de ondernemer, zoals hierboven is aangegeven, eerder op andere tijden open zal willen gaan, dan kiezen voor langere winkelopenstelling, zal er ook genoeg tijd overblijven voor sociale en maatschappelijke activiteiten. Daarmee zal de ondernemer ook rekening kunnen houden bij de afweging wanneer en hoelang hij zijn winkel wil openstellen. Kleine ondernemers hebben trouwens veelal ook wel enig (parttime) personeel in dienst, dat zo nodig ingezet kan worden op tijden dat de ondernemer aan sociale en maatschappelijke activiteiten wil deelnemen.

De vraag van deze leden of met de stelling dat Nederland binnen de Europese Unie een land is met de meest restrictieve mogelijkheden van

winkelenstelling niet een verkeerd beeld wordt geschapen, gelet op de feitelijke situatie, moet ontkennend beantwoord worden. Er werd juist beoogd ten aanzien van andere landen een beeld te geven van de wettelijke mogelijkheden en van het feitelijk gebruik dat daarvan wordt gemaakt in de vorm van het aantal openingsuren. Dat aantal blijkt dus veel lager te zijn dan waartoe de wettelijke mogelijkheden in de diverse landen gelegenheid bieden. Bovendien is er, zoals hierboven is uiteengezet, een sterke differentiatie in de openingsduur van winkels. Het is dus bepaald niet zo dat elders een ruimere mogelijkheid dwangmatig heeft geleid tot feitelijk mee moeten gaan met de concurrentie. Het zijn de wettelijke mogelijkheden in Nederland, die ten opzichte van die andere landen sterk beperkt zijn. De ervaringen elders geven zeker geen aanleiding die situatie te continueren.

De leden van de GPV-fractie waren van mening dat de werkelijke openingstijden belangrijker zijn dan het wettelijk toegestane maximum. Zij vroegen of het gelet op de cijfers niet veeleer in de rede ligt tot slechts een beperkte verruiming te komen. Ik kan deze conclusie niet delen. Het blijkt juist dat het bieden van grote vrijheid in het buitenland niet heeft geleid tot excessieve openingstijden. Het bieden van een ruime vrijheid heeft dan het voordeel dat de ondernemer zich optimaal kan afstemmen op de wensen van zijn clientèle.

3. Overwegingen voor nieuwe regelgeving

3.1. Marktwerking en deregulering

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of er sprake is van selectief winkelen van de kant van het kabinet doordat het Centraal Planbureau(CPB)-onderzoek wordt aangehaald maar geen melding wordt gemaakt van het EIM-onderzoek, antwoord ik ontkennend. In de memorie van toelichting wordt op meerdere plaatsen aandacht aan de uitkomsten van het EIM-onderzoek besteed, ook waar deze verschillen met de berekeningen van het CPB. In dit verband wordt de stelling van het kabinet dat liberalisering van openingstijden ruimte schept voor ondernemers voor een eigen verantwoordelijkheid bij keuzes ter versterking van hun concurrentiepositie, in het EIM-onderzoek niet expliciet onderschreven. Wel wordt een toenemende dynamiek verwacht. Tevens wordt in het bijzonder onderkend dat per saldo de mogelijkheden om in te spelen op lokale omstandigheden zullen toenemen. Zeker in een omgeving met veel consumenten met krappe tijdsbudgetten zullen openstellingspatronen van winkels veranderen. Maar ook op locaties waar bewoners meer gewend zijn aan alternatieve openingstijden (bijvoorbeeld op locaties waar veel allochtonen wonen) zal de detailhandelsondernemer anders gaan inspelen op de lokale marktomstandigheden.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of, gelet op de wens van ondernemers om in vrijheid een aantal beslissingen te kunnen nemen, een volledige liberalisering niet meer voor de hand ligt, kan ik mededelen dat het voorliggende wetsvoorstel juist is voortgekomen uit het beginsel van vrijheid van keuzen en eigen verantwoordelijkheid van ondernemers. Logischerwijze heeft volledige vrijlating van de winkelopeningstijden daarbij als uitgangspunt gediend. Evenals op andere terreinen worden de grenzen van deze (ondernemers)vrijheid echter bereikt wanneer andere zwaarwegende belangen in het geding komen. Een dergelijk groot gewicht heb ik gemeend te moeten hechten aan de maatschappelijke belangen van openbare orde en veiligheid in de nacht en de bijzondere positie van de zondag in onze samenleving.

3.2. Economische en sociaal-culturele ontwikkelingen met betrekking tot winkeltijden

De leden van de PvdA-fractie vroegen om de verhouding kwaliteit en kwantiteit van de eventuele nieuwe werkgelegenheid, die ten gevolge van de verruiming zal ontstaan, nader toe te lichten. Zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting is de precieze omvang van de werkgelegenheidseffecten onzeker, maar is de richting volgens het CPB duidelijk positief. Kwantitatief is het werkgelegenheidseffect volgens het CPB een toename met 10 000 arbeidsjaren, met een spreiding van – 1500 tot + 2000 arbeidsplaatsen, afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen bij de onderzochte varianten. Door het deeltijdeffect betekent de geraamde stijging met 10 000 arbeidsjaren een stijging van de werkgelegenheid in personen met 15 000.

De ervaringen met (beperkte) verruiming van de openingstijden in de levensmiddelenbranche in Zweden hadden positieve effecten op de werkgelegenheid. Ook kwalitatief gezien bestaat er wel een indicatie omtrent de te verwachten effecten, maar kan niet met zekerheid de precieze uitkomst worden aangegeven. De ruimere openingstijden zullen meer mogelijkheden bieden tot differentiatie van de inzet van personeel, en ook tot functiedifferentiatie. Werkgevers zullen ertoe neigen om het meest geëquipeerde verkooppersoneel in te zetten op de uren waarin de hoogste omzet valt te verwachten. Als dat minder aantrekkelijke werkdagen met zich meebrengt, zal het betreffende (geschoolde en ervaren) personeel daar wensen tot bijvoorbeeld arbeidsduurverkortingen of beloning tegenover kunnen stellen. Dit is een zaak van CAO-partners. Op de wat rustiger openingsuren ontstaat er daarmee ruimte voor nieuw en minder ervaren personeel.

Te verwachten valt dat de ruimere winkeltijden meer van dergelijke bewegingen zullen oproepen in de detailhandel. Het meest gekwalificeerde verkooppersoneel zal worden gevraagd om te werken op piektijden die wellicht vaker buiten «kantooruren» zullen liggen. Op de rustiger uren ontstaat dan ruimte voor minder ervaren personeel.

Al met al valt te verwachten dat er beweging zal ontstaan in de inzet van personeel, waarbij kwalitatieve en kwantitatieve aspecten direct samenhangen. Te verwachten valt dat werkgevers- en werknemersorganisaties in constructief overleg tot CAO's kunnen komen waarin recht wordt gedaan aan de belangen van het zittende personeel en waarbij ruimte zal ontstaan voor de instroom van laag opgeleid en onervaren personeel.

Zoals in de paragraaf bedrijfseffecten van de memorie van toelichting is gesteld is op basis van berekeningen van het CPB de verwachting dat de werkgelegenheid in de detailhandel met 10 000 arbeidsjaren toeneemt. In termen van extra banen komt dit neer op een toename van ongeveer 15 000. Deze extra werkgelegenheid zal wellicht iets meer in de sfeer van deeltijdbanen zijn beslag krijgen, maar zeker niet allemaal. Ook zal er een substantieel aantal extra fulltime banen bijkomen. Wel zal er meer werk moeten worden verricht op wat nu nog onregelmatige uren worden genoemd; onzeker is in hoeverre bestaande loontoeslagen daarbij onder druk komen te staan. Tot slot wil ik nog met nadruk wijzen op de positieve effecten voor twee specifieke groepen op de arbeidsmarkt: allochtonen en vrouwen. Als werknemers hebben zij tot nu toe in het algemeen een zwakkere positie dan overige (potentiële) werknemers. Uiteindelijk zullen de nieuwe commerciële mogelijkheden leiden tot uitbreiding van werkgelegenheid in sectoren die voor leden van deze groepen perspectief bieden.

Ook acht ik het van groot belang dat er door de verruiming van de openingstijden naar verwachting meer banen ontstaan voor met name laaggeschoolden. Aangezien deze onder de allochtone bevolkingsgroep relatief sterk vertegenwoordigd zijn, ga ik er vanuit dat vooral zij zullen profiteren. Deze ontwikkeling wordt onderschreven door diverse

organisaties van etnische minderheden. Zij juichen de voorstellen dan ook toe. Het werkgelegenheidsaandeel van vrouwen in de detailhandelsbranche is groot, maar ook het aantal vrouwelijke deeltijdwerkers is groot. Aangezien, zoals gezegd, een groot deel van de werkgelegenheid in deeltijdbanen tot uitdrukking zal komen, zal dit ten goede komen aan de positie van de vrouwelijke werknemers op de arbeidsmarkt. Ook de Emancipatieraad kwam, onder een aantal kanttekeningen, tot een soortgelijke conclusie. Daarbij speelt een rol dat de verruiming de mogelijkheden vergroot voor het combineren van betaald werk en zorgtaken. Van deze mogelijkheden zullen met name vrouwen gebruik kunnen maken die bijvoorbeeld 's avonds betaald werk willen verrichten. Tevens wordt de mogelijkheid van herverdeling van betaald werk en zorg in het gezin tussen partners vergroot. Werktijden en winkeltijden lopen niet meer synchroon, zodat er in beginsel meer ruimte vrijkomt om taken onderling te verdelen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om een toelichting op de ommezwaai van de overheid om, in tegenstelling tot de afgelopen decennia, de regulering op het gebied van de bedrijfstijden in de detailhandel niet meer tot haar taak te beschouwen. Vooropgesteld wordt dat ook in het voorliggend wetsvoorstel nog steeds sprake is van overheidsregulering. Verder wijs ik op hetgeen ik in de inleiding heb opgemerkt over de veranderingen in de maatschappij, die tot een steeds minder eenduidig leefpatroon hebben geleid. Daarbij is een op het niveau van de centrale overheid ontworpen algemeen kader voor de openingstijden van winkels niet mogelijk zonder ondernemers en consumenten te belemmeren in hun behoeften. Ik vind dat niet meer passen bij de hedendaagse maatschappij. Naar mijn mening dient uitgegaan te worden van de vrijheid in de tijd waarop een ondernemer zijn bedrijf wil uitoefenen, tenzij zich daartegen zwaarwegende belangen verzetten.

Met de leden van de CDA-fractie erken ik dat de zondag een bijzonder karakter heeft. Daarom is in het wetsvoorstel als hoofdregel een verbod van openstelling op zondag opgenomen. De gemeenten kunnen hiervan vrijstelling verlenen. De verantwoordelijkheid voor een eventuele openstelling op zondag wordt zo gelegd bij de plaatselijke overheid. Deze kan het beste beoordelen of en in hoeverre er plaatselijk draagvlak voor en behoefte aan openstelling bestaat. Een eenduidig regime voor het hele land komt onvoldoende tegemoet aan de grote diversiteit aan opvattingen ter plaatse.

De leden van deze fractie stelden voorts dat door flexibilisering van de arbeid juist steeds meer tijd voor winkelen vrij komt en verruiming daarom overbodig zou zijn. Op zichzelf lijkt deze redenering correct. Het ontgaat mij echter waarom de werknemer wel voor flexibele indeling van zijn arbeid zou kunnen kiezen maar zich wat betreft de winkelopeningstijden in een keurslijf moet wringen en niet kan winkelen wanneer hem of haar dat het beste uitkomt. Daarnaast speelt ook de verdeling van onbetaalde arbeid een rol. Doordat de combinatie van zorgtaken met betaalde arbeid wordt vergemakkelijkt kan een werkende partner meer tijd aan bijvoorbeeld het gezin en het huishouden besteden.

In de «Inventarisatie van het beleid van departementen ter bevordering van de combinatie van betaald werk en zorgtaken en de herverdeling van onbetaalde arbeid» (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in opdracht van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid en de Projectgroep Herverdeling Onbetaalde Arbeid, oktober 1994/maart 1995) is dan ook de kanttekening opgenomen dat de huidige winkelopeningstijden een belemmering vormen voor het combineren van betaald werk en zorgtaken aangezien de openingstijden van winkels nog steeds parallel lopen met de werktijden van een grote groep werknemers.

Deze leden vroegen zich ook af of verruiming van de winkelsluitingswet niet een indicatie is voor een falend integratiebeleid van de overheid. Hiermee ben ik het volstrekt oneens.

In Nederland bestaat een maatschappelijke tolerantie die gelukkig breed gedragen wordt. Deze tolerantie geldt bijvoorbeeld voor de religieuze overtuiging (waarvoor reeds lang geleden in bijvoorbeeld de Winkelsluitingswet een voorziening getroffen werd), maar ook voor afwijkende werk- en leefpatronen van sommige etnische bevolkingsgroepen. Het is wat mij betreft niet aan de orde dit kleurrijke palet van patronen in een traditioneel Nederlands keurslijf te dwingen. Dat vernieuwing van de winkelsluitingswetgeving bijdraagt aan een verdere integratie, door allochtonen meer kansen te bieden, is mijns inziens zeer toe te juichen.

Het voorbeeld van deze leden over het houden van een siësta toont overigens aan dat waar er geen klanten zijn er ook geen behoefte is om de winkel open te houden.

De leden van de fractie van het CDA verzochten het kabinet af te zien van de voornemens tot verruiming van de openstelling op weekdagen en op zondag om niet verder af te doen aan de weerbaarheid van de zelfstandige ondernemer. In antwoord hierop kan ik zeggen dat door het wetsvoorstel slechts de mogelijkheden voor ruimere openstelling worden gecreëerd. Daarbij is het zeker niet zo dat alle zelfstandige ondernemers geen behoefte aan deze verruiming zouden hebben. Integendeel, een flink aantal ziet juist potentiële nieuwe kansen waardoor de concurrentiekracht en daarmee de weerbaarheid van de zelfstandige wordt vergroot. Dit vergt uiteraard wel enige flexibiliteit en innoverend vermogen van de ondernemer. Naast extra mogelijkheden voor zittende ondernemers zullen ook starters van de nieuwe mogelijkheden kunnen profiteren.

Deze leden riepen voorts de vraag op of de passage in de memorie van toelichting over laaggeschoolde allochtonen een stigmatiserende werking zou hebben. Als deze indruk al zou worden gewekt (waarvoor ik geen aanleiding zie) dan is deze absoluut niet zo bedoeld. Feit is echter dat er zich onder etnische bevolkingsgroepen verhoudingsgewijs veel laaggeschoolde werknemers bevinden.

Dezelfde leden vroegen naar de hoeveelheid op Internet binnengekomen reacties van consumenten. In het kader van het bevorderen van de betrokkenheid van de burger bij de besluitvorming binnen de overheid is bij wijze van experiment het voornemen tot verruiming van de Winkelsluitingswet op Internet gepubliceerd. Velen hebben langs deze weg kennis genomen van de bestaande plannen. Ongeveer honderd personen hebben vervolgens langs dezelfde weg gereageerd. Van deze reacties was het overgrote deel positief. Het betrof veel éénverdieners met een volledige baan.

De leden van de CDA-fractie vroegen tevens waarom de einduitkomsten van het onderzoek van de Consumentenbond niet werden genoemd in de memorie van toelichting. De aangehaalde onderzoeksresultaten in de betreffende passage dienden ter ondersteuning van het gegeven dat de diversificatie van behoeften van consumenten vooral voortkomt uit de verschillende leefpatronen en soorten huishoudens. Voor de goede orde wil ik hier de eindresultaten zoals bekend gemaakt in het persbericht van de Consumentenbond van 13 oktober 1994 citeren: «Van de voorstanders voor verruiming en degenen die geen voorkeur hebben is 44% voor ongelimiteerde openstelling; 22% houdt vast aan een uitbreiding van maximaal 10 uur en 34% heeft geen voorkeur. Binnen de groep die voor verruiming is of geen mening heeft, zegt 54% dat de extra openingsuren ook op zondag gebruikt mogen worden.»

Met betrekking tot een vraag van deze leden over de resultaten van een Amersfoorts referendum inzake dit onderwerp is mij vooral opgevallen dat ruim 2/3 van de kiesgerechtigde bevolking van Amersfoort het onderwerp niet zwaarwegend genoeg vond of anderszins niet geïnteresseerd was om zich naar de stembus te begeven.

Naar aanleiding van vragen van deze leden over de beperkende werking van de huidige regelgeving op de mogelijkheden voor het bieden van extra service en op nieuwe ontwikkelingen in de detailhandelskolom verwijs ik naar datgene wat ik in mijn inleidende opmerkingen hieromtrent heb opgemerkt. Vast staat dat er behoeften bestaan bij groepen van zowel consumenten als ondernemers waaraan binnen de huidige regelgeving niet tegemoet kan worden gekomen.

De zekerheid van het feit dat niet alle werknemers in de detailhandel ruimere openstellingstijden als prettig en een vooruitgang zullen ervaren en de onzekerheid omtrent een verbeterde werking van de arbeidsmarkt was voor de leden van de fractie van het CDA reden om te vragen of dit bij elkaar wel voldoende basis biedt voor het onderhavige wetsvoorstel. Ik merk hierover het volgende op. Aanvankelijk zal er misschien enige scepsis bestaan onder een deel van het winkelpersoneel. Dit is tot op zekere hoogte ook begrijpelijk. Echter, na een gewenningsperiode zal naar mijn verwachting de weerstand reduceren. Een en ander kan geen reden zijn om de voornemens waarover op termijn zulke positieve verwachtingen bestaan niet uit te voeren. Hierbij teken ik aan dat de buitenstaanders op de arbeidsmarkt steeds buiten deze discussie worden gelaten. Ik hecht er bijzonder aan te benadrukken dat het wetsvoorstel nieuwe kansen biedt, die juist voor deze groep toetreders tot de arbeidsmarkt van groot belang zijn.

Acht het kabinet de verdringingseffecten aan de onderkant van de arbeidsmarkt (inzet van scholieren en studenten in plaats van ongeschoolde werklozen en parttime werkende vrouwen) gewenst, zo vroegen de leden van dezelfde fractie. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord in deze paragraaf op vragen van de leden van de PvdA-fractie over kwantiteit en kwaliteit van de arbeid.

De leden van de fractie van de RPF vroegen hoe gezinnen met één kostwinner denken over de voorgestelde verruiming. Ik ga er van uit dat deze leden het traditionele gezin bedoelen waarbij naast de kostwinner iemand onbetaalde zorgtaken verricht in het gezin en niet het gezin waarbij de enige ouder tevens kostwinner is. Voor de laatste categorie zijn de positieve effecten evident. Voor het eerst genoemde gezin is dit minder duidelijk. Daar staat tegenover dat de voordelen van ruimere openstelling voor andere groepen in de samenleving wel duidelijk aanwezig zijn.

Deze leden vroegen tevens welke verruimingsopties door de Consumentenbond zijn onderzocht. Het voert te ver om het gehele onderzoek hier te reproduceren. Als uitgangspunt diende de volgende vraagstelling: «Het nieuwe kabinet overweegt de Winkelsluitingswet te verruimen. Verruiming van de wet zal vooral betekenen dat winkelen 's avonds na 18.30 uur mogelijk wordt. Waar geeft u de voorkeur aan?»

De voorkeursopties luiden: 1. De huidige Winkelsluitingswet; 2. De voorstellen van het kabinet voor verruiming en 3. Geen voorkeur/maakt niet uit. Voor het overige verwijs ik naar het onderzoek zelf.

De vraag van deze leden of er in het huidige regime niet al ruimere mogelijkheden bestaan voor etnische minderheden moet ik ontkennend beantwoorden. Hiermee wordt de suggestie gewekt als zou er in het voorliggende wetsontwerp een speciale afwijkende regeling in het bijzonder voor etnische minderheden zijn neergelegd. Dat is niet het geval. Wel is het zo – en daar doelen deze leden waarschijnlijk op – dat er voor bevolkingsgroepen met een religieuze overtuiging die uitgaat van een andere rustdag dan zondag een bijzondere bepaling in de Winkelsluitingswet is opgenomen die in het wetsontwerp wordt gecontinueerd. De bestaande vrijstelling voor verkoop in avonduren tijdens Ramadan is onder de nieuwe wet nauwelijks meer van belang.

De leden van deze fractie vroegen zich af of er behalve bescherming van de werktijden door de Arbeidstijdenwet ook bescherming wordt geboden voor een eerlijke beloning voor het werken op ongebruikelijke tijdstippen

zoals avonduren, en of er bescherming wordt geboden en vervoer geregeld voor werknemers die na gedane arbeid in de avonduren terug naar huis gaan.

Wat betreft het eerste, de eerlijke beloning voor gewerkte uren op welke wijze dan ook, wordt overgelaten aan de sociale partners. Het gaat hier namelijk om arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden waarover contractspartijen (werkgevers en werknemers) zelf afspraken moeten maken.

Over bescherming en veilig vervoer na werk in de avonduren, kan verwezen worden naar de Arbeidomstandighedenwet. In deze wet is onder meer aangegeven dat werkgevers verplicht zijn werknemers zo veel mogelijk te beschermen tegen seksuele intimidatie en agressie en geweld bij of in verband met arbeid en tegen de nadelige gevolgen daarvan.

Om een adequaat beleid gericht op de werknemers tegen agressie en geweld te voeren, zal de werkgever de risico's dienen te inventariseren. Artikel 3, tweede tot en met vierde lid, van de Arbeidomstandighedenwet impliceert ook dat de beleidsvoering van de werkgever niet alleen de directe werkomgeving van de werknemer betreft maar alle omstandigheden die verband houden met het verrichten van arbeid. Derhalve dienen de door de werkgever te treffen maatregelen zich ook te richten op situaties waarbij de werknemer op grond van zijn functie of in verband met zijn functie onrechtmatig bejegend wordt. Wat betreft dat laatste kan gesteld worden dat de werkgever, indien uit de risico-inventarisatie blijkt dat het vervoer van en naar het werk ten behoeve van avond en nacht-arbeid risico's voor de werknemer met zich mee brengt, maatregelen moet treffen om de werknemers te beschermen tegen deze risico's. (Zie ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Arbeidomstandighedenwet, kamerstukken II, 1992/93, 23 326, 3).

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de representativiteit van het onderzoek van de Consumentenbond is. Volgens de inleiding bij het onderzoek van de Consumentenbond is gezien de steekproefpopulatie het onderzoek representatief te noemen voor de opvattingen van de leden van de Consumentenbond. Aangezien de samenstelling van het ledenbestand van de Consumentenbond op enkele achtergrondvariabelen enigszins afwijkt van de Nederlandse bevolking in het algemeen, geeft het onderzoek niet meer dan – weliswaar sterke – indicaties voor de Nederlandse volwassen bevolking als totaal. Overigens is mijn ervaring (ik verwijs ook naar de uitkomst van het referendum in Amersfoort) dat het juist de tegenstanders zijn die het meest actief zijn bij het reageren op de voorgenomen wijzigingen.

De leden van deze fractie stelden vervolgens de vraag welk percentage van alle huishoudens respectievelijk consumenten de voorstanders, in het bijzonder werkende alleenstaanden en tweeverdieners, uit het onderzoek van de Consumentenbond vertegenwoordigen. Zoals in de memorie van toelichting al is gesteld waren er in 1994 per 100 inwoners 41 huishoudens. Het aandeel éénpersoonshuishoudens op het totaal aantal huishoudens was meer dan 30%. In het Consumentenbond-onderzoek bestond 5% van de respondenten uit werkende alleenstaanden en 48% uit tweeverdieners (zowel fulltime als parttime als een combinatie daarvan).

Heeft een verruiming van winkelopeningstijden niet een averechts effect op de integratie van minderheden? Is er dan nog sprake van inpassing in de Nederlandse samenleving, zo vroegen de leden van de SGP-fractie. In aanvulling op het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie geef ik de volgende reactie. De traditionele Nederlandse samenleving bestaat niet meer. Integendeel, een multiculturele samenleving als de onze waarin veel etnische bevolkingsgroepen hun plaats hebben gevonden vergt een tolerante houding van iedereen die aan het maatschappelijk, cultureel en economisch leven deelneemt. Slechts daar waar de grenzen van tolerantie worden overschreden is gericht ingrijpen

geboden. Ik zie niet in waarom allochtone consumenten hun winkelpatroon uit het land van herkomst niet zouden kunnen continueren. Hierdoor worden juist ontplooiingskansen van etnische ondernemers bevorderd en daarmee wordt hun positie binnen de Nederlandse samenleving versterkt. Uiteindelijk zal dit bijdragen aan de integratie van autochtonen en allochtonen.

Tot slot vroegen deze leden of het juist is dat de etnische ondernemingen voornamelijk bestaan uit kleine familiebedrijfjes en of het kabinet een ontwikkeling mogelijk acht waarbij etnische ondernemers het maximaal toegestane aantal openingsuren volledig benutten door inschakeling van minderjarige familieleden. De vraag of het gaat om kleine familie-ondernemingen acht ik in dit verband minder relevant. Ondernemers zijn in de optiek van het kabinet ondernemers. Of het zoals hier om een klein familiebedrijf gaat, gedreven door een etnische ondernemer die een voorstander is van de verruiming, of om een soortgelijke autochtone ondernemer en dito klein familiebedrijf die absoluut tegenstander is van de voorliggende plannen, is daar bij niet ter zake. Een ontwikkeling waarbij minderjarige familieleden worden ingezet acht ik niet uitgesloten. In deze ondernemerskringen en binnen het gezinsverband is dit een min of meer geaccepteerd verschijnsel. Zolang hierbij overige wet- en regelgeving niet wordt overtreden, kan het kabinet hier mee leven.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom het kabinet niet meer oog heeft voor de slechts relatieve vrijheid van ondernemers om te beslissen wanneer zij open zijn. Op soortgelijke vragen van andere fracties heb ik reeds geantwoord dat het kabinet voor een fundamenteel andere invalshoek heeft gekozen. Daarbij heeft het huidige gebrek aan vrijheid van ondernemers om te kiezen of en wanneer zij open willen de doorslag gegeven. Gelet op de aard van het ondernemerschap of dat nu in de detailhandelssector is of elders, prevaleert naar mijn mening binnen bepaalde grenzen de keuzevrijheid en verantwoordelijkheid van de ondernemer.

Ook de volgende vraag van deze leden, of een toename van het aantal deeltijdbanen de behoefte aan verdere verruiming niet beperkt, heb ik in eerdere instantie al beantwoord. Het komt erop neer dat het niet slechts gaat om diversificatie van arbeidspatronen, maar vooral ook om de verscheidenheid van leefpatronen.

Dezelfde leden verbaasden zich over het geringe gewicht dat het kabinet toekent aan het resultaat van het onderzoek van de Consumentenbond dat aangeeft dat 70% van de ondervraagde detailhandelsmedewerkers geen voorstander is van de voorgenomen verruiming. Dit enquête-resultaat onder de ondervraagde detailhandelsmedewerkers is begrijpelijk gelet op de onzekerheid, welke met dit wetsvoorstel voor arbeidstijden van deze werknemers ontstaat. Het is aannemelijk dat deze onzekerheid spoedig na de inwerkingtreding van de Winkeltijdenwet weggenomen zal worden. In deze enquête klinkt echter niet de stem door van de nieuwkomers in de detailhandel die juist tengevolge van deze verruiming van de winkeltijden een kans krijgen. Ook de behoeften van de consumenten aan ruimere openstellingstijden van winkels klinkt in dit onderdeel van deze enquête niet door.

3.3. Beleidsvoornemens

De leden van de CDA-fractie vroegen of gelijke uitgangsposities niet juist ongedaan gemaakt worden bij langere openingstijden. Immers, een éénpersoonszaak kan niet permanent van 6 uur tot 22 uur open zijn. Dit mag waar zijn, maar ik wil er wel op wijzen dat het gaat om de totaliteit van concurrentie-mogelijkheden. Om te beginnen hoeft niemand de winkel van 6 tot 22 uur open te stellen. Vele zelfstandigen hebben enig

personeel in dienst. De mogelijkheid bestaat dan om de bezetting te spreiden. Verder zal een éénpersoonszaak weer eenvoudiger met enige extra hulp tot langere openstelling kunnen opengaan, waar het groot winkelbedrijf daartoe eerst na moeizame onderhandelingen in staat is. In dit verband geldt ook dat de concurrentie op vele punten wordt gevoerd. De kleinere zaak kan zich vaak onderscheiden door service en specialisatie.

Deze leden wezen er voorts op dat de voorgestelde oplossing beargumenteerd wordt door een vergelijking met andere sectoren, terwijl de doelstelling betrekking heeft op de ontwikkeling in de detailhandel. Naar mijn mening is er geen wezenlijk verschil in de positie van bijvoorbeeld een zelfstandige stomerij en van een winkel op het punt van het rekening houden met de concurrentie en de wensen van de klanten. De thans geldende restricties voor de detailhandel maken het onvermijdelijk dat, om effecten van liberalisatie in te schatten, wordt gekeken naar situaties bij vergelijkbare dienstverlening. De daar te constateren verhouding tussen grotere en kleinere bedrijven geeft geen aanleiding om liberalisatie met verontrusting tegemoet te zien.

De door deze leden benadrukte andere relatie klant-detailist dan klant-dienstverlening, waarbij de afhankelijkheid van de klant voor de detailisten veelal directer en dus groter zou zijn, kan ik niet onderschrijven. Zeker is in bepaalde delen van de dienstensector die afhankelijkheid indirecter, maar dat geldt zeker niet in zijn algemeenheid. Het hierboven gegeven voorbeeld van de stomerij kan dat ook aantonen. Hetzelfde geldt voor het reisbureau, het bankfiliaal en het assurantie-kantoor.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts om een nadere toelichting op de conclusie dat de consument met een gedifferentieerd regime voldoende overweg kan. Aanvullend op de in de memorie van toelichting reeds gegeven argumenten, kan gesteld worden dat als het anders zou zijn de ondernemers die, bijvoorbeeld thans tijdens de koopavond wel tot openstelling zijn overgegaan, terwijl niet al hun collega's dit doen, dit wel zouden hebben nagelaten. Als de suggestie van deze leden waar zou zijn dat klanten zouden wegblijven als niet alle winkels in een centrum tegelijk open zouden zijn, zouden de kosten van openstelling niet worden terugverdiend. De praktijk leert dat dat niet het geval is.

Voor de vraag van deze leden naar de 24 uren-economie verwijs ik allereerst naar hetgeen ik daarover in de inleiding heb gezegd. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat het kabinet geen voorstander is van een vierentwintig uren-economie. Omdat het die geenszins verwacht, hoort het ook niet tot de «sommigen» voor wie deze een schrikbeeld is. Inzake de mijns inziens ongegronde vrees voor een 24 uren-economie wijs ik op de ervaring in landen met een liberaal winkeltijden-regime. Daar is zeker geen 24 uren-economie tot stand gekomen. Ook wijs ik er in dit verband nog eens nadrukkelijk op dat voor de nacht en de zondag de hoofdregel van het wetsvoorstel een verplichte sluiting is en dat openstelling eerst kan geschieden na fiatting door de gemeenteraad.

Terzake van de opmerking van de leden van de RPF-fractie over de vergelijking met andere sectoren dan de detailhandel, verwijs ik naar hetgeen ik hierboven in deze in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb gesteld.

De leden van de RPF-fractie merkten voorts op dat voor de detailhandel de concurrentie met name plaats vindt op het gebied van het aanbieden en de verkoop van het produkt. Zoals ik hierboven, in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, heb opgemerkt, geldt dat mijns inziens evenzeer voor belangrijke delen van de dienstverlening. Naast de daargenoemde stomerij wijs ik op voorbeelden als die van het reisbureau, de schoenmaker en het afhaalrestaurant. Daar zijn de openingstijden evenzeer een onderdeel van het concurrentie-instrumentarium.

Deze leden vroegen voorts om duidelijke argumenten voor wat zij ervaren als een verandering van de uitgangspunten bij de wetgeving voor de winkeltijden. Zoals hierboven reeds is aangegeven, acht ik de bestaande uitgangspunten nog steeds valabel. Echter, in deze tijd, waar in de concurrentie op zo vele factoren wordt beslist, acht ik het niet meer passen en evenmin noodzakelijk om van bovenaf in wetgeving te bepalen welke instrumenten op welke wijze mogen worden ingezet. Slechts daar, waar overwegende bezwaren van publieke aard tegen vrijheid zouden optreden, is nadere begrenzing door wetgeving verantwoord. De noodzaak tot een dergelijke begrenzing acht ik slechts inzake de veiligheid in de nachtelijke uren en de zondagsrust aangetoond. Zoals reeds in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel is gesteld, ligt de belangrijkste reden voor vermindering van de door de overheid opgelegde beperkingen er in, dat meer ruimte gewenst en mogelijk is voor een individuele keuze van de ondernemer om in te spelen op, tengevolge van veel meer variëteit in leef- en werkpatronen, veranderende behoeften van burgers. Dit creëert werk en omzet en leidt voor consumenten tot belangrijke welvaartseffecten.

Door de leden van de SGP-fractie werd de vraag gesteld in hoeverre het decentrale karakter van de regeling strookt met de doelstelling van het creëren van gelijke uitgangsposities voor ondernemers in de detailhandel. Deze leden vroegen voorts of de regering de opvatting deelt dat een decentrale vaststelling van winkeltijden een zeker concurrentieverstorend effect kan hebben. Naar mijn mening speelt een groot gedeelte van de concurrentie zich af tussen ondernemers binnen een gemeente. Of in de gemeente van vestiging al dan niet door de gemeenteraad vrijstelling wordt verleend van het verbod tot openstelling gedurende de nachtelijke uren en de zondag, is voor de concurrentie in dat opzicht niet van belang. Deze leden doelen waarschijnlijk op de concurrentieverhouding tussen ondernemers in de ene en de andere gemeente, die nabij gelegen zijn en waar door de gemeenteraad tot een verschillend regime is besloten. Uiteraard is niet uitgesloten dat de gemeente, waar de winkels dan wel open zijn, enig publiek trekt uit de nabij gelegen gemeente waar dat niet het geval is. Het lijkt mij echter niet juist dit effect te overschatten. Ik wijs er daarbij op dat de gemeente slechts in zeer geringe mate de openingstijden van winkels kunnen regelen, namelijk allen voor de zondag en de nacht. Bovendien heeft de ervaring van de afgelopen jaren bijvoorbeeld geleerd dat vanuit Katwijk, waar de winkels op zondag gesloten zijn, in de zomer niet een grote stroom kooppubliek naar Noordwijk, waar de winkels wel open mogen zijn, is ontstaan, dan wel naar het Haagse gebied rond het Kurhaus (Scheveningen), waar dat zelfs het gehele jaar mogelijk is.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van deze fractie of het wel aangaat om de ondernemers in de detailhandel te vergelijken met die in andere branches, verwijs ik naar mijn antwoord aan de leden van de CDA-fractie op een vraag van gelijke strekking. De zelfstandige detaillist zonder personeel stel ik niet zonder meer op één lijn met zelfstandigen zonder personeel in andere branches; wel zijn er vele overeenkomsten.

De leden van de SGP-fractie waren verheugd dat de regering de doelstelling van het scheppen van gelijke uitgangsposities voor ondernemers nog steeds zeer valide acht. Zij konden echter niet meegaan in de stelling dat het respecteren van deze doelstelling niet een lange en gedetailleerde wet vergt die voor één bepaalde sector de bedrijfstijd regelt, waar dat elders niet gebeurt. Waarom zou alleen generieke wetgeving een geschikt middel zijn om eerlijke concurrentieverhoudingen te bevorderen, zo vroegen deze leden.

Een traditionele doelstelling van de Winkelsluitingswet was inderdaad om in de detailhandelsector gelijke concurrentieverhoudingen op te leggen. De ervaring de afgelopen decennia heeft echter geleerd, dat het

vermogen van de overheid om binnen een bedrijfssector op een van de vele factoren die de concurrentieverhoudingen bepalen te sturen, beperkt is. Niet alleen zijn de winkeltijden een element tussen vele andere, zoals een trend naar schaalvergroting, maar net zo goed geldt dat beperkingen aan de ondernemersvrijheid om winkeltijden te bepalen vele nadelige bij-effecten hebben. Zo worden innovatieve, kleinschalige ondernemers in de detailhandel onnodig beperkt en krijgen andere sectoren (zoals de postorderbedrijven en een deel van de horeca) een kunstmatige voorsprongpositie.

In reactie op de verwijzing van deze leden naar de situatie in Zweden het volgende. In Zweden is weliswaar, net als in Nederland, een trend te zien geweest dat kleine detaillisten marktaandeel verloren aan het grootwinkelbedrijf, doch anderzijds hebben juist kleinere ondernemingen een goede plek op de markt kunnen veroveren, waar zij in staat waren om in te spelen op specifieke behoeften van het publiek aan bereikbaarheid en service, waaraan het groot-winkelbedrijf niet kon voldoen. Het is zeker niet zo dat in Zweden de kleinere detaillist buiten proportie terug is gelopen.

De leden van SGP-fractie uitten de vrees dat herziening van de mededingingswetgeving in het voordeel van het grootwinkelbedrijf zal uitwerken. Deze vrees kan ik om de volgende redenen niet delen. Het doel van de nieuwe Mededingingswet is om door bevordering van de concurrentie te zorgen voor een dynamische en goed functionerende markt. Dit geldt ten aanzien van alle sectoren van het bedrijfsleven. Om dat doel te bereiken zullen mededingingsafspraken in deze wet verboden zijn. Het voorafgaande laat onverlet dat nuttige samenwerkingsvormen mogelijk blijven, onder meer met het oog op versterking van de positie van het midden- en kleinbedrijf. Dat mededingingsafspraken van duidelijk ondergeschikte betekenis niet onder de werking van de Mededingingswet zullen vallen is ook bedoeld om de lasten voor kleinere bedrijven te beperken. Voorts zal de Mededingingswet voorzien in een verbod van misbruik van een economische machtspositie. Daardoor zullen kleine ondernemers zich beter kunnen verweren tegen misbruik van een economische machtspositie door grote ondernemers.

Het oordeel van de leden van de GPV-fractie, dat het wetsvoorstel ruim baan geeft aan de vrije marktwerking en dat de regering het creëren van randvoorwaarden niet langer of slechts zeer beperkt als haar taak ziet, moet ik weerspreken. Anders dan deze leden, acht ik het slechts dan een taak voor de wetgever om in de vrijheid van ondernemen in te grijpen, wanneer aanmerkelijke publieke belangen in het geding zijn. Dergelijke belangen heb ik tot nu toe alleen kunnen constateren in de nachtveiligheid en de bijzondere positie die de zondag als rustpunt in onze samenleving inneemt. Noch de ervaringen die in de loop van de jaren zijn opgedaan in gemeenten, waar ruime vrijstellingen golden, noch de ervaringen van de D'gemeenten, noch de ervaringen in het buitenland hebben aanleiding gegeven voor het oordeel dat buiten beide genoemde inperkingen er sprake is van een noodzaak tot verdere beperkingen op het terrein van de winkeltijden.

3.4. Adviezen en commentaar

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de overwegingen die hebben geleid tot het afwijken van het SER-advies. De meerderheid in de SER kon zich niet verenigen met de inhoud van de adviesaanvraag. Het kabinet heeft vervolgens het meerderheidsstandpunt van de SER gemotiveerd niet gevolgd. Een belangrijke overweging daarbij was dat het SER-advies voortbouwt op de bestaande Winkelsluitingswet en daarmee de bezwaren van het kabinet tegen het huidige stelsel in stand houdt.

In de inleiding heb ik reeds gewezen op de niet te negeren trend naar

een steeds minder eenduidig leefpatroon en heb ik daarbij aangetekend dat deze realiteit het onvermijdelijk maakt dat ook voor de openingstijden voor winkels andere mogelijkheden dan thans worden geboden. Ik acht het daarbij niet mogelijk – en ook niet gewenst – om vanuit de centrale overheid te gaan bepalen wanneer ondernemers en consumenten al dan niet behoefte zouden kunnen hebben aan winkelopenstelling. Dat is het kernbezwaar tegen de huidige regeling en dit bezwaar wordt in het SER-advies niet weggenomen.

Het kabinet kiest voor de fundamenteel andere benadering van vrijheid en verantwoordelijkheid voor de ondernemers in de detailhandel. Daarbij past slechts een wettelijke inperking van de vrijheid indien daartoe redenen van algemeen publiek belang bestaan. Zulk een reden zie ik in de veiligheid die in de nachtelijke uren in het geding kan zijn en in de positie die de zondag binnen de Nederlandse cultuur inneemt.

Met een fundamentele wijziging hoop ik ook dat de rust weerkeert in de discussie rond de winkeltijdenregeling. Bij een slechts beperkte aanpassing lijkt het mij waarschijnlijk dat, zoals de ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd, de discussies steeds weer oplaaien. Dat is ook een bezwaar van een opgelegde gefaseerde verruiming. Ondernemers die heil zien in een wezenlijke verruiming worden in hun wensen gefrustreerd en veel consumenten zullen teleurgesteld worden als de verruiming maar beperkt is. Ik acht het juist van belang dat geleidingen als allochtonen die te kennen hebben gegeven zich te verheugen in ruimere mogelijkheden nu ook daadwerkelijk het groene licht krijgen. Overigens verwacht ik geenszins dat de voorgestelde verruiming zal betekenen, dat alle winkels plotsklaps tot het laatst mogelijke tijdstip geopend zullen zijn. Vele winkeliers zullen de behoefte van hun klanten willen aftasten. In feite zal aldus nog van een geleidelijke invoering sprake kunnen zijn. Overigens heeft een meer fundamentele wijziging ook als voordeel dat daarmee vele thans als praktisch ervaren knelpunten bij de uitvoering van de regeling worden ondervangen. Daarbij denk ik aan de behoefte aan vele en gedetailleerde vrijstellingen en ontheffingen, de aankondigingskaarten en de handhavingsproblematiek.

De leden van de PvdA-fractie vroegen nader in te gaan op de voor- en nadelen van de fasering zoals door de meerderheid van de SER wordt voorgesteld. Ik zie weinig of geen voordelen. Een groot nadeel van de fasering is dat het huidige systeem van een maximaal aantal openstellingsuren per week, met daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor gemeente en ondernemer (aankondigingskaart, ontheffingen en vrijstellingen) en de lasten van een gecompliceerdere handhaving (controle), gecontinueerd wordt. Een systeem waarmee dit kabinet door middel van het voorliggende wetsontwerp wil breken. Naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de GPV-fractie ga ik in de paragraaf Bedrijfseffecten hier nader op in.

Deze leden vroegen voorts welke negatieve ervaringen hebben geleid tot de beslissing voor wat zij noemden een beperking ten opzichte van het huidige zondags-regime. De huidige door de nationale overheid gecreëerde mogelijkheid van opening op zondag is geen direct werkende bepaling waar ondernemers rechtstreeks een beroep op kunnen doen. Eerst zal in de betreffende gemeente bij of krachtens verordening deze mogelijkheid voor maximaal acht zondagen moeten worden geëffectueerd. Overigens is het uitgangspunt van zowel de Winkelsluitingswet als de Winkeltijdenwet dat op zondag de winkels gesloten zijn. In de Winkeltijdenwet dient hetzelfde systeem als uitgangspunt waarbij het maximum aantal koopzondagen van acht per jaar is komen te vervallen. Er is hier dus geen sprake van een beperking maar van een uitbreiding van de reeds bestaande mogelijkheden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om nader in te gaan op de positie van avondwinkels. Op dit moment hebben avondwinkels in de avonden en op zondag vaak een monopoliepositie. Openstelling tot 22

uur zou daar voor een belangrijk deel een eind aan kunnen maken. Als zeer vele levensmiddelenwinkels van de nieuwe mogelijkheden gebruik zouden maken is de nieuwe situatie schadelijk voor het fenomeen avondwinkel. Daar doet het feit dat avondwinkels voortaan ook overdag, zonder assortimentsbeperkingen, mogen verkopen niets aan af. Echter, de zittende avondwinkeliers zullen ook kunnen profiteren van de voorsprong die zij hebben op een door de nieuwe mogelijkheden naar verwachting in betekenis toenemende markt. Immers: zij hebben ervaring met het in de avonduren door het publiek verlangde aanbod, hebben daarop ingesteld personeel en hebben bekendheid bij het voor de avondverkoop belangstellende publiek. Ik zie in de positie van de avondwinkels onvoldoende reden om de nieuwe regelgeving achterwege te laten. Ook het volgende is hierbij van belang. Tot voor kort waren avondwinkels slechts in enkele gemeenten toegestaan (Amsterdam, Amstelveen en Rotterdam). De meeste avondwinkels hebben in de loop der tijd genoeg gelegenheid gehad hun investeringen terug te verdienen. Toen onlangs op 1 september 1994 ook andere gemeenten de mogelijkheid kregen op beperkte schaal avondwinkels aan te wijzen is daar door potentiële starters, en door gemeenten, terughoudend mee omgesprongen. Immers, toen was al bekend dat het kabinet voornemens was de Winkelsluittingswet te herzien. Ondernemers die toen nog een avondwinkel zijn begonnen waren zich bewust van de risico's op dit punt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat volgens het kabinet per saldo het effect zal zijn op het winkelbestand in Nederland. Daarvoor is het proces van schaalvergroting naar mijn idee te complex. Ik denk niet dat een saldering op dit punt mogelijk is. Voor zover verruiming van openingstijden al van invloed is op het winkelbestand, is het proces van schaalvergroting naar mijn idee te complex om conclusies te kunnen trekken. Wat betreft deze tendens en eventuele gevolgen voor het fijnmazig distributienet en de leefbaarheid van binnensteden en op het platteland, is in de memorie van toelichting reeds aangegeven dat de schaalvergroting een autonoom en onomkeerbaar proces is. De Winkel-tijdenwet heeft naar de mening van het kabinet geen sterke invloed op deze tendens. Het beleid inzake de vestiging van detailhandel is overigens mede gericht op het handhaven van de winkelfunctie van de binnensteden. Daarbij blijkt in de praktijk dat in de 13 knooppunt-gemeenten waar ruimte is geboden voor het ontwikkelen van locaties voor Groot-schalige Geconcentreerde Detailhandelsvestigingen (GDV), zorgvuldig en weloverwogen wordt omgegaan met de nieuwe beleidsruimte.

Door de schaalvergroting is het mogelijk dat het bestaande winkel-netwerk op het platteland een minder fijnmazig karakter krijgt. Dat hoeft echter niet automatisch te betekenen dat daarmee tevens de leefbaarheid terugloopt.

Mede in dit verband kan men zich afvragen of een uitbreiding van het aantal perifere detailhandelsvestigingen in het verschieft ligt. Schaalvergroting betekent niet dat perifere vestiging per definitie noodzakelijk is. Het PDV-beleid, zoals vastgelegd in de brief van 19 juli 1993 (TK 1992-1993, 18 786, nr. 27) en de brief van 14 juli 1995 gaat er ook vanuit dat vernieuwing en uitbreiding in eerste instantie moeten plaatsvinden binnen of grenzend aan bestaande winkellocaties. Als dat niet goed mogelijk is kan, onder de in de betreffende brieven gegeven voorwaarden, worden uitgeweken naar een perifere locatie.

In de paragraaf Bedrijfseffecten ga ik nog nader op enkele aspecten van schaalvergroting in.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie – de leden van de D66-fractie stelden een soortgelijke vraag – kan ik mededelen dat in het licht van de systematiek van de wet wat betreft feestdagen zoals Tweede Paas-, Pinkster- en Kerstdag aansluiting is gezocht bij de Zondagswet. Het komt mij voor dat deze dagen een vergelijkbaar sociaal dan wel religieus karakter hebben als de zondag en

daarom het zondagsregime dienen te volgen. Hiermee wordt recht gedaan aan de specifieke betekenis die door anderen aan deze dagen wordt gehecht. Door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is de verwachting uitgesproken dat een groot aantal ondernemers een ontheffingsverzoek voor openstelling op deze dagen zal indienen en adviseert om deze dagen vrij te geven voor winkelopstelling. Ik wil dit advies niet volgen, vanwege de hiervoor aangegeven betekenis die de betreffende dagen voor velen hebben. Wel zal uiteraard ook hier de gemeenteraad de mogelijkheid hebben, de plaatselijke situatie te overwegen en desgewenst individuele ontheffingen te verlenen of tot een generieke vrijstelling kunnen besluiten.

De leden van CDA-fractie vroegen of de regering een versnelling van de schaalvergroting in de detailhandel wenselijk acht, gezien het voor Nederland unieke fijnmazige distributiesysteem. Ik verwacht geenszins dat de wijziging van het wettelijk regime van winkeltijden op zich zelf het effect zal hebben dat dit distributie-systeem zal verdwijnen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is het proces van schaalvergroting een autonoom proces. Dit betekent dat een verruiming van winkeltijden wellicht enigszins tot versnelling van de schaalvergroting kan leiden, doch dat het resultaat, ook zonder dat, toch bereikt zou zijn. Zelfs als de verruiming van winkeltijden enig effect op de snelheid van de schaalvergroting zou hebben, zal dit van zo geringe aard zijn dat geen gevaar bestaat dat daardoor het fijnmazige distributiesysteem als zodanig op de tocht zal komen te staan. Zoals ik in mijn inleiding al opmerk ontstaan er zeker nieuwe kansen voor buurtwinkels. Voor het overige verwijs ik naar mijn antwoord op een dergelijke vraag van de PvdA-fractie elders in deze paragraaf.

Deze leden haalden de opmerking aan dat de voorgenomen wijziging is ingegeven door de wens de klant beter van dienst te zijn. Dat is juist, en de reden waarom het wetsvoorstel daaraan meewerkt is gelegen in het feit dat de klant op velerlei wijze geholpen wil worden, en vooral op momenten dat het hem of haar uitkomt.

In antwoord op een desbetreffende vraag van deze leden merk ik op dat, als buurtwinkels zouden verdwijnen dat voor oudere mensen die slecht ter been zijn inderdaad een tegenslag zal zijn. Ik verwacht echter geenszins dat dat zal gebeuren. De ervaring leert dat, waar vraag bestaat, er ook een aanbod blijft bestaan. Recente ervaringen leveren op dat ook het grootwinkelbedrijf zich hiervan bewust is. Het belang dat de leden van de CDA-fractie hechten aan het blijven bestaan van buurtwinkels vanuit hun sociale functie deel ik overigens. Ik zie echter niet dat met de voorgestelde regeling dat belang in gevaar komt.

Met betrekking tot hun vragen over de avondwinkels verwijs ik de leden van de CDA-fractie om te beginnen naar mijn antwoorden op vragen over dit onderwerp van de leden van de PvdA-fractie. Daaruit moge blijken dat het thans om nog slechts een beperkt aantal avondwinkels gaat. De voorsprong van de bestaande avondwinkels waarop in de memorie van toelichting werd gedoeld, bestaat hierin dat deze bekendheid als avondverkooppunt in de buurt genieten en dat zij ervaring hebben opgedaan in het assortiment dat hun klanten gedurende de avonden verlangen.

De leden van de CDA-fractie gaven het kabinet in overweging, vanwege de risico's van een verhoogde onveiligheid in herfst, winter en het vroege voorjaar, ten aanzien van het sluitingstijdstip van 22 uur met een aangepast standpunt te komen.

In het kabinet is dit punt uitgebreid aan de orde geweest. Daarbij is een en ander zorgvuldig afgewogen. Vervolgens heeft het kabinet gemeend, mede gezien de adviezen van de SER en de Emancipatieraad, het

aanvankelijk voorstel van 24 uur als sluitingstijdstip terug te brengen naar 22 uur. Naar mijn mening is er tot 22 uur geen sprake van een zodanige onveilige situatie, dat een nog eerder sluitingstijdstip wenselijk is.

De leden van de VVD-fractie wezen op het bestaan van afspraken over winkelsluitings- of openstellingstijden en vroegen of afspraken hierover onder de Wet Economische Mededinging vallen. Afspraken over openingstijden zijn onder de huidige Wet economische mededinging als mededingingsregelingen te beschouwen. Daartegen kan worden opgetreden wanneer zij in strijd zijn met het algemeen belang. Die strijdigheid kan daarin bestaan dat bij een dergelijke mededingingsregeling aangesloten ondernemers worden beperkt in de vrijheid die de Winkeltijdenwet nadrukkelijk heeft gecreëerd. Afspraken over bijkomende aangelegenheden met gevolgen voor de openstellingstijden, bij voorbeeld over het beheer van een winkelcentrum, kunnen echter gerechtvaardigd zijn.

De leden van deze fractie vroegen voorts hoe de regering de verhouding tussen de winkelopenstelling en de schaalvergroting binnen de detailhandel ziet, met name ook met betrekking tot de ontwikkeling van de perifere detailhandel. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van de SGP-fractie over dit onderwerp, hierna in paragraaf 5, «Bedrijfseffecten.»

In antwoord op de vraag van deze leden over de omvang van het elektronische winkelen in het buitenland moet ik zeggen dat ik daar geen concrete cijfers over heb. Ik merk op dat al sinds jaar en dag postorderbedrijven en andere verkopers op afstand op de Nederlandse markt opereren en niet onder de huidige Winkelsluitingswet vallen. Feit is wel dat in navolging van de dienstensector (thuisbankieren bijv.) technologische ontwikkelingen een veelheid van winkelen op afstand mogelijk kunnen maken. Ik sta daar positief tegenover, enerzijds omdat dit een stimulans kan zijn voor het concurrerend vermogen van de reguliere detailhandel en anderzijds omdat nieuwe technologieën meer en beter zullen worden benut. Overigens gaat een goede vergelijking tussen de VS en Nederland op dit punt mank, omdat de VS een aantal tijdzones kennen waardoor het voor een verkoper op afstand juist noodzakelijk is om 24 uur bereikbaar te zijn. Dit hangt uiteraard samen met enorme afstanden die hierbij overbrugd moeten worden. In Nederland speelt dat afstandsaspect geen rol. De voorgestelde verruiming moet voor de reguliere detailhandel voldoende zijn om niet in een nadeliger positie terecht te komen.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af waarom het wetsvoorstel uitgaat van openingstijden tot 22 uur en niet tot 24 uur. Uit ervaringen met proefgemeenten zou volgens de VNG blijken dat openstelling tot 24 uur positief gewerkt heeft. De VNG geeft niet aan van welke proefgemeenten hier sprake is. Naar mij bekend is, is Den Haag de enige van de vier D'gemeenten waar ook daadwerkelijk op meer dan marginale schaal van de experimenteermogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Het voert te ver om op grond daarvan deze conclusies te trekken. Ik geef er daarom de voorkeur aan met het sluitingstijdstip van 22 uur eventuele onnodige risico's voor openbare orde en veiligheid, hinder en overlast zoveel mogelijk te vermijden. Dit komt ook tegemoet aan het advies van de Emancipatieraad terwijl volgens de VNG gemeenten hier naar verwachting ook mee kunnen leven.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden met betrekking tot het regime voor de bijzondere feestdagen verwijs ik naar het antwoord gegeven op een soortgelijke vraag, gesteld door de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de D66-fractie vroegen om een reactie op de opmerking van de VNG dat de bevoegdheid van de burgemeester om in te grijpen gebaseerd zou dienen te zijn op artikel 172 van de Gemeentewet in plaats

van op artikel 174 van die wet. De Winkeltijdenwet brengt geen wijzigingen aan in de bevoegdheidstoedeling aan de burgemeester zoals die is neergelegd in de Gemeentewet. De burgemeester beschikt dus over alle bevoegdheden die hem in de artikelen 172–176 van die wet zijn toebedeeld met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en het toezicht op de veiligheid en de gezondheid. Afhankelijk van de situatie zal een eventueel ingrijpen krachtens artikel 172 dan wel artikel 174 plaatsvinden. Daar waar op bladzijde 16 van de memorie van toelichting verwezen werd naar artikel 174 van de Gemeentewet had beter gesproken kunnen worden van artikel 172 e.v.

Vervolgens vroegen deze leden om een reactie op de opmerking van de VNG betreffende de redactie van de toelichting bij artikel 6. Het behoort tot de autonome bevoegdheid van de gemeenten om met betrekking tot de ambulante handel regels te stellen. Dat kan inderdaad zowel bij als krachtens verordening geschieden. In de toelichting op artikel 6 kan dus voor bij verordening gelezen worden: bij of krachtens verordening.

De leden van de RPF-fractie vroegen om concrete voorbeelden, waar innovatieve en beginnende ondernemers in hun mogelijkheden om zich te profileren door een relatie te leggen tussen specifieke assortimenten en openingstijden gefrustreerd worden door de huidige regelgeving. Als voorbeeld noem ik de forensenplaats, waar de forensen eerst na 18.30 uur vanuit hun werkplaats terugkeren. Een ondernemer kan straks zorgen een aantrekkelijk pakket eerste levensbehoeften voor hen beschikbaar te hebben. Een ander voorbeeld: een detaillist die duurzame goederen verkoopt zal gedurende avonduren de klanten gelegenheid kunnen geven zich rustig te oriënteren en aldus extra service kunnen bieden.

De leden van de fractie van de RPF vroegen wat de huidige werktijd van de detaillist zonder werknemers momenteel is en welk inkomen daar tegenover staat. De huidige werktijd van een detaillist zonder werknemers bedraagt 2564 uur per jaar. Daar staat een bruto inkomen van f 62 171,- tegenover. Over de breedte van alle bedrijfssectoren is het een bekend gegeven dat de zelfstandige ondernemer in het algemeen langere werktijden kent dan werknemers. Dit gaat ook in de detailhandel op. Het winkeltijdenregime is daarbij zeker niet maatgevend voor de feitelijke werktijden van de zelfstandige ondernemer. Deze heeft de vrijheid zijn arbeidstijden en arbeidsduur te kiezen. Een beperkte mogelijkheid tot openstelling van zijn of haar winkel vormt een duidelijke belemmering in deze keuzevrijheid. Met de Winkeltijdenwet worden, in lijn met wat geldt voor andere sectoren van het bedrijfsleven, de mogelijkheden om deze keuze te maken verruimd. De keuze en verantwoordelijkheid voor de duur van de werktijden komt daarmee bij de ondernemer te liggen.

Deze leden vroegen aansluitend of het voor zulke ondernemers nog economisch rendabel is een uur langer te werken voor hetzelfde inkomen.

Voor de zelfstandige is het belangrijk of dit extra uur door extra personeel of door hem/haarzelf wordt gewerkt. Het niet zelf vervullen van de extra tijd kost hem/haar geld. Indien de zelfstandige ervoor kiest om tijdens het extra uur zelf te werken bespaart hij/zij weliswaar loon, maar dit kost hem/haar vrije tijd. De keuze tussen wel of niet zelf werken is afhankelijk van de preferenties van de zelfstandige. Of het voor zo'n ondernemer economisch nog rendabel is een uur extra te werken hangt derhalve mede samen met zijn/haar persoonlijke preferenties en maakt het voor mij minder goed te beoordelen. Het is uiteindelijk aan de zelfstandige zelf welke overwegingen hij/zij maakt om te bepalen of, en zo ja in welke mate, hij/zij een extra uur kan en bereid is zelf te vervullen.

De leden van de fractie van de SGP vroegen waarom het SER-compromis voor het kabinet niet acceptabel is.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar een vraag van gelijke strekking van de PvdA-fractie die is behandeld in paragraaf 3.4.

Vervolgens vroegen deze leden hoe het kabinet de tendens tot schaalvergroting beoordeelt en of het kabinet hier neutraal tegenover staat. De tendens naar schaalvergroting is één van de dynamische ontwikkelingen (markt-tendensen) die plaatsvinden in de detailhandel. Het kabinet heeft over deze ontwikkeling op zichzelf geen waardeoordeel. Verder wil ik hier volstaan met te verwijzen naar mijn antwoorden hiervoor in deze paragraaf op vragen van leden van de PvdA-fractie in meer algemene zin over het winkelbestand in Nederland en schaalvergroting.

Kan nader worden toegelicht hoe een startende ondernemer zich door een combinatie van specifieke assortimenten en openingstijden zou kunnen profileren, zo vroegen de leden van de fractie van de SGP?

In forensenplaatsen zou ik me bijvoorbeeld kunnen voorstellen dat een startende ondernemer zich duidelijk profileert door later, laten we zeggen tot 21 uur, open te blijven met een beperkt assortiment gericht op de werkende, haastige klant die toch hoge kwaliteit en service verwacht. Een ander voorbeeld zou men kunnen zoeken in de sfeer van de duurzame gebruiksgoederen die niet direct op het grote publiek gericht zijn (zoals designmeubels, niet professionele audio- en video-apparatuur) en waar men veel tijd voor pleegt te nemen alvorens tot aanschaf over te gaan.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie over de starterskansen in de detailhandel kan ik meedelen dat de succeskansen van startende ondernemers in de detailhandel volgens het beschikbare onderzoek niet significant afwijken van starters in andere sectoren. De gemiddelde overlevingsgraad van starters in het algemeen bedraagt na 6,5 jaar 55%. Het overlevingspercentage voor beginnende ondernemers in de detailhandel is, evenals voor starters in de voedings- en genotmiddelenindustrie, metaalindustrie, bouwnijverheid en de groothandel, zo'n 50% (Bron: EIM, 1995, Bijdrage van het MKB aan economische groei en werkgelegenheid, p. 75).

4. Uitwerking van de voornemens tot deregulering

4.1. Systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een nadere beschouwing ten aanzien van het ontstaan van verschillende regimes en concurrentie tussen gemeenten. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt is een uniform landelijk regime als uitgangspunt genomen dat zo veel mogelijk recht doet aan de vrijheid en verantwoordelijkheid van ondernemers. Vervolgens heb ik gemeend dat er andere zwaarwegende belangen zijn – openbare orde en veiligheid in de nacht en het specifieke karakter van de zondag – die een inbreuk op dit uitgangspunt rechtvaardigen. Indien op lokaal niveau deze belangen van minder importantie worden geacht of geen doorslaggevende rol spelen, kan het landelijk regime verder worden verruimd. Het is bij uitstek de lokale overheid die de situatie ter plaatse het best kan beoordelen, daarbij rekening houdend met de omstandigheden en aldaar levende specifieke gevoelens. Hier ligt geen taak voor de centrale wetgever. Wat betreft voorbeelden uit de huidige praktijk met betrekking tot de concurrentieverhoudingen tussen gemeenten wil ik het al eerder genoemde voorbeeld van de naburige plaatsen Noordwijk en Katwijk aanhalen waar het verschil in regimes voor de zondag geen probleem vormt.

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat een constatering dat nu al veel mensen op zondag werken geen rechtvaardiging kan zijn om te concluderen dat ook alle andere sectoren moeten gaan werken.

Ik ben blij dat deze leden deze vraag stelden. Ik kan het niet sterk genoeg benadrukken: nergens in het voorliggende wetsvoorstel is er sprake van een «moeten». De constatering dat veel mensen op zondag werken is niet meer en niet minder dan een feitelijke constatering die illustreert dat voor heel veel mensen de zondag ook nu al allesbehalve een rustdag is.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het kabinet niet van mening is dat met de doordeweekse verruiming van de winkeltijden de zondag in de toekomst niet nog meer een dag van rust en bezinning dient te zijn.

Vooropgesteld dat de rijksoverheid naar mijn mening haar burgers niet kan dwingen om de zondag te benutten voor rust en bezinning, denk ik dat een doordeweekse verruiming van winkelopeningstijden ook meer ruimte kan bieden voor doordeweekse rust en bezinning. Omdat veel mensen betaalde arbeid en zorgtaken optimaler zullen kunnen combineren, blijven er gedurende de (werk)week waarschijnlijk meer mogelijkheden over voor andere zaken, zoals bijvoorbeeld rust en bezinning.

De leden van de fractie van het CDA stelden dat met name in aangrenzende gemeenten er toch geen sprake is van een «level playing field» als de winkels in gemeente A wel en in B niet geopend zijn.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar hetgeen ik hierboven in deze paragraaf naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie over concurrentie tussen gemeenten heb gezegd.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af waarom het kabinet de opvatting van de VNG zwaarder laat wegen dan het meerderheidsadvies van de SER, terwijl de SER nog steeds in het kader van de wetgeving verplicht is om adviezen uit te brengen en de VNG niet.

In het bestuursakkoord dat is gesloten tussen rijksoverheid en de VNG is neergelegd dat over beleidsvoornemens die gevolgen (kunnen) hebben voor het bestuur op lokaal niveau, advies wordt gevraagd aan de VNG. In die zin is het SER-advies voor het kabinet niet zwaarder of lichter van gewicht dan het advies van de VNG. Bovendien is doorslaggevend wat het kabinet zelf vindt van de aangedragen opvattingen.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het belang en de relevantie van artikel 6 van de Zondagswet antwoord ik het volgende. Naast het bepaalde in de Winkeltijdenwet geldt, in volle omvang, het bepaalde in de Zondagswet. Dat betekent dat, krachtens artikel 6 van die wet, zonder genoegzame reden de openbare rust op zondag niet door arbeid verstoord mag worden. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel voor de Zondagswet werd aangegeven dat de formulering «zonder genoegzame reden» de mogelijkheid biedt om de eisen van het maatschappelijk leven voldoende tot hun recht te laten komen. (kamerstukken II 1952/53, 2176, nr. 6, blz. 3) Het voorliggende wetsvoorstel om de winkelopeningstijden te verruimen beoogt nu juist tegemoet te komen aan de veranderende eisen van de maatschappij. Overigens wil het feit dat op zondag mogelijk winkels geopend zijn niet automatisch zeggen dat de openbare rust daardoor in onevenredige mate verstoord wordt. Bovendien kunnen aan de krachtens artikel 4 te verlenen vrijstellingen en ontheffingen voorschriften worden verbonden; die kunnen er bijvoorbeeld ook toe strekken de verstoring van de zondagsrust zoveel mogelijk tegen te gaan.

Net als de leden van de CDA-fractie vroegen ook de leden van de fractie van de VVD of een landelijk openstellingsregime niet te prefereren is boven een systeem waarbij de verantwoordelijkheid gedeeltelijk bij gemeenten komt te liggen en er concurrentie tussen gemeenten kan ontstaan.

Evenals de leden van de CDA-fractie verwijs ik ook deze leden naar mijn opmerkingen hieromtrent eerder in deze paragraaf, naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van de RPF vroegen wat de reden is om te komen tot de zondagopenstelling, terwijl noch de consument noch de werknemers hier behoefte aan hebben.

Als het inderdaad zo is dat consumenten geen behoefte zouden hebben aan winkelopenstelling op zondag, dan zou er voor weldenkende ondernemers geen enkele reden zijn om op zondag de winkel open te stellen. Zover ik weet zijn echter de zogenaamde koopzondagen in het algemeen een succes en duiden er dus op dat er wel degelijk een consumentenbehoefte bestaat. Dat er werknemers zijn die het minder prettig vinden om op zondag te werken kan ik me wel voorstellen. Maar het kan niet zo zijn dat werknemers in de detailhandel bepalen of de consument op zondag kan of mag winkelen. Een sector die erop is gericht om in de behoefte van de consument te voorzien en dan vervolgens gaat bepalen wanneer die consument «behoefstig» mag zijn, dat is de omgekeerde wereld.

Waarom gaat de marktgedachte, zoals de mogelijkheid tot profilering, niet op voor de verschillende gemeenten als het gaat om de vraag al dan niet tot zondagopenstelling over te gaan, zo vroegen de leden van de fractie van de RPF.

Het kan best zijn dat ook gemeenten zich steeds meer gaan profileren. Dat gebeurt overigens al. Zo zijn er gemeenten waar er op zondag zelden of nooit winkels open zijn en er zijn plaatsen waar dat elke zondag wel gebeurt. Soms betreft het zelfs aangrenzende gebieden. In dit verband haalde ik al enkele malen het voorbeeld van Katwijk en Noordwijk aan.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe de vrijstellingsbevoegdheid van de gemeenten zich verhoudt met de uit de Zondagswet voortvloeiende verplichting de zondagsrust te handhaven. Zij vroegen tevens of de doelstelling van de zondagsrust niet wordt ondergraven, en wat straks de materiële betekenis van artikel 2, eerste lid, van die wet zal zijn. Zoals ik hierboven bij de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie reeds heb aangegeven blijft straks naast de Winkeltijdenwet de Zondagswet in volle omvang van toepassing. Dat betekent dat, in de gevallen waarin vrijstelling van het verbod van winkelopenstelling op zondag verleend wordt, de zondagsrust zal moeten worden gehandhaafd binnen de voorschriften van de Zondagswet. Met andere woorden: de bevoegdheid tot het één sluit de verplichting tot het ander niet uit. Dit betekent ook dat de doelstellingen van de Zondagswet naar mijn mening niet worden ondergraven; binnen de kaders van de Zondagswet wordt door de Winkeltijdenwet de mogelijkheid geschapen winkels op zondag te openen. Dit is naar mijn mening ook heel goed met elkaar te verenigen. De materiële betekenis van artikel 2, eerste lid, van die wet zal hierdoor ook niet veranderen; het verbod van die bepaling blijft onverkort van toepassing.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom geen aansluiting is gezocht bij het principe van de Arbeidswet ten aanzien van de arbeid op zondag. De Arbeidswet zal op korte termijn vervangen worden door de Arbeidstijdenwet; de principes van de oude Arbeidswet zijn hier derhalve minder relevant. De Arbeidstijdenwet beoogt iets heel anders te regelen dan de Winkeltijdenwet. De Winkeltijdenwet geeft de gemeenten mogelijkheid om toe te staan dat de winkels op zondag geopend zijn. Of individuele winkels daadwerkelijk geopend zullen zijn is ter keuze aan de ondernemer. De Winkeltijdenwet beperkt niet de toepasselijkheid van de Arbeidstijdenwet; deze wet is gewoon van toepassing op arbeid verricht in die winkels. Als winkels op zondag geopend zijn gelden derhalve de

voorschriften die de Arbeidstijdenwet voor deze gevallen stelt. Aan de principes van de Arbeidstijdenwet wordt derhalve door de Winkeltijdenwet geen afbreuk gedaan; de vraag of deze principes overgenomen dienen te worden in de Winkeltijdenwet is echter niet aan de orde omdat, zoals gezegd, beide wetten geheel verschillende zaken betreffen.

Hetzelfde geldt voor de vraag van deze leden ten aanzien van de strekking van de Zondagswet. Ook de Zondagswet en de Winkeltijdenwet staan in die zin naast elkaar dat deze wetten ieder een geheel eigen terrein bestrijken. De bepalingen van de Zondagswet blijven gelden, of de winkels op zondag daadwerkelijk geopend zijn of niet. De Winkeltijdenwet doet derhalve geen afbreuk aan de principes en de werking van de Zondagswet.

De leden van de fractie van het GPV vroegen of overwogen is om, het regime van de Zondagswet volgend, gemeenten in elk geval niet de vrijheid te geven winkels voor 13 uur open te laten stellen.

Dat is niet overwogen. Gemeenten die op dit punt aansluiting willen zoeken bij het regime van de Zondagswet, kunnen dat uiteraard doen. Dit is bij uitstek een lokale afweging.

Is de regering bereid serieus te bezien of op de aangewezen wijze het wetsvoorstel een betere aansluiting kan krijgen op de Zondagswet, zo vroegen de leden van de fractie van het GPV. Het wetsvoorstel sluit in zoverre goed aan bij de Zondagswet, dat de verplichte zondagsluiting als uitgangspunt dient. Gemeenten kunnen hier dan weliswaar van af wijken, maar zullen ook rekening willen houden met de bepalingen in de Zondagswet. Overigens zullen degenen die hun winkel op zondag openstellen, steeds de regels van de Zondagswet in acht moeten nemen.

De leden van de fractie van het GPV vonden dat het kabinet geheel voorbij gaat aan het volgens deze leden te verwachten sneeuwbaaleffect, indien een of meer gemeenten besluiten tot zondagopenstelling over te gaan. Is het bovendien niet zo, dat de toegenomen (auto)mobiliteit onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat openstelling in de ene gemeente, openstelling in de andere oproept?

De leden verwijs ik evenals de leden van de fracties van het CDA en van de VVD naar mijn antwoord op een vraag van gelijke strekking van leden van de fractie van de PvdA eerder in deze paragraaf.

Over de vraag in hoeverre als onvermijdelijk gevolg van de toegenomen mobiliteit de openstelling in de ene gemeente openstelling in de andere gemeente oproept, het volgende. Ik acht het niet uitgesloten dat zich ergens een dergelijke situatie voordoet. Het als onvermijdelijk te beschouwen, gaat mij echter te ver. Ik kan me bijvoorbeeld indenken dat er ook gemeenten zijn die een dergelijke (auto)mobiliteit op zondag minder waarderen en dit gegeven laten prevaleren in de besluitvorming.

De leden van de fractie van het GPV stelden dat een en ander de keuze voor een gemeentelijke beslissingsbevoegdheid ter zake er niet aannemelijker op maakt. Zoals uit het voorgaande blijkt zie ik wel degelijk ruimte voor een zelfstandige afweging door de gemeenten, waarbij de plaatselijke omstandigheden en de ter plaatse heersende opvattingen een rol kunnen spelen. Deze ruimte is er des te meer, nu de bevoegdheden van de gemeenten beperkt zijn tot de zondagen en de nachtelijke uren, waar specifieke plaatselijke afwegingen in bijzondere mate aan de orde zijn en de concurrentieverhouding ten opzichte van andere gemeenten slechts in beperkte mate van belang zijn.

De leden van de fractie van het GPV vonden de gekozen oplossing voor zondagopenstelling al met al weinig consequent en nodigden het kabinet uit zelf een duidelijke keuze te maken voor of tegen handhaving van de zondagsrust.

Het kabinet heeft gekozen voor ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels en niet zoals deze leden suggereren voor of tegen handhaving van de zondagsrust.

De leden van de GPV-fractie vroegen zich af of de inspraak van ondernemers, werknemers en burgers in het geval van het vaststellen van een gemeentelijke verordening wel voldoende gewaarborgd is, nu de regeling van die inspraak wordt overgelaten aan de gemeenten zelf. Naar mijn mening is het juist om, in geval de besluitvorming aan de gemeenten wordt opgedragen, hen ook verantwoordelijk te doen zijn voor de mate waarin aan de verschillende belangengroepen gelegenheid tot inspraak wordt gegeven. Deze gedachte spreekt ook uit de Gemeentewet. Zoals ik in de toelichting onder §4.3 heb opgemerkt zijn de gemeenten op grond van artikel 150 (in de toelichting staat abusievelijk artikel 151 vermeld) van de Gemeentewet verplicht een verordening vast te stellen die de inspraak regelt bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Een dergelijke verordening moet, krachtens het tweede lid van dat artikel, voldoen aan bepaalde minimum eisen, die, aldus de memorie van toelichting op de Gemeentewet (kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 133 e.v.), zijn te beschouwen als de grootste gemene deler van inspraakvereisten in de bijzondere wetgeving. De gemeenteraad wordt, als het dichtst bij de bevolking staand vertegenwoordigend lichaam, de vrijheid gelaten om te bepalen in welke gevallen inspraak wenselijk is. Naar mijn mening zouden de gemeenten ernstig moeten overwegen om bij beslissingen of winkels op zondag open mogen zijn de inspraakverordening van toepassing te doen zijn. Ik ben er van overtuigd dat de gemeenten deze verantwoordelijkheid serieus zullen nemen.

In antwoord op de vraag van deze leden welke mogelijkheid burgers hebben om openstelling van winkels in hun woonplaats tegen te houden, nu de gemeentelijke besluiten terzake algemeen verbindende voorschriften zijn, merk ik het volgende op. De verantwoordelijkheid voor de besluiten over vrijstelling van de verboden van de Winkeltijdenwet wordt gelegd bij de gemeenteraad. Deze is democratisch gekozen en vertegenwoordigt de bevolking. Het ligt niet voor de hand om aan individuele burgers, naast de mogelijkheid die zij hebben om de besluitvorming te beïnvloeden, een recht te geven zich tegen door bedoeld orgaan genomen besluiten te verweren.

4.2. Systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet voor de overige detailhandel

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het gewenst is om ten aanzien van de ambulante handel de bestaande mogelijkheden om te reguleren, zoals marktverordeningen en standplaatsvergunningen, te handhaven. Door het feit dat de ambulante handel zich in de open lucht afspeelt kleven er speciale aspecten van openbare orde, verkeersveiligheid en hinder aan, die hun eigen maatregelen behoeven. Met het oog op het afsluiten van straten bijvoorbeeld, moet de gemeente kunnen bepalen dat maar op één bepaalde dag in de week een markt mag worden gehouden. Omdat het onpraktisch is om in de Winkeltijdenwet gedetailleerd voor te schrijven wat de gemeenten wél en wat zij niet mogen regelen met betrekking tot de ambulante handel, is ervoor gekozen de bestaande instrumenten te handhaven.

4.3. Vrijstellingen en ontheffingen

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de nieuwe vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden onder het voorgestelde regime. Met name de situatie die zou ontstaan in binnensteden riep vragen op. Deze leden nodigden het kabinet dan ook uit hiervoor richtlijnen te ontwikkelen. Ten aanzien van de vrijstellingsbevoegdheid stel ik dat, met alle achting voor de suggestie van deze leden, zij hier voorbij gaan aan de essentie van het wetsvoorstel op dit punt. De centrale overheid wil zich niet meer bemoeien met aangelegenheden die op lokaal niveau net zo

goed of zelfs beter kunnen worden geregeld. De ervaring leert dat ongelijke plaatselijke omstandigheden moeilijk op centraal niveau gelijk behandeld kunnen worden. De gemeente kan naar mijn mening het beste inschatten hoe een bepaalde situatie op lokaal niveau behandeld moet worden. Gemeenten hebben op basis van jarenlange ervaring ook de juiste expertise in huis. Dit is ook gebleken bij de experimenten in het kader van de Wet D'gemeenten en D'provincies. Als er in de praktijk behoefte zou zijn aan het ontwikkelen van criteria of richtlijnen kan wellicht voor de VNG een coördinerende rol zijn weggelegd. Een ander punt is de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen in individuele gevallen. Op grond van artikel 4, tweede lid, kan de gemeenteraad bij verordening deze bevoegdheid verlenen aan burgemeester en wethouders. Dit gebeurt niet ongeclausuleerd; een dergelijke verordening zal regels moeten stellen die gelden voor het verlenen van dergelijke ontheffingen. In deze gevallen gelden dus wel degelijk criteria, die echter niet door de centrale overheid, maar door de desbetreffende gemeenteraad worden vastgesteld.

Op de vragen van de leden van de CDA-fractie naar de omschrijving van bepaalde sectoren die voor een landelijke vrijstelling in aanmerking komen antwoord ik dat hiervoor aansluiting zal worden gezocht bij de bestaande vrijstellingen. Dit betekent dat het ten aanzien van de nieuwsvoorziening de winkels zijn waar uitsluitend of hoofdzakelijk kranten en tijdschriften worden verkocht. Ten aanzien van instellingen voor de volksgezondheid betreft het apotheken en winkeltjes in of op het terrein van ziekenhuizen en verpleegtehuizen waar bloemen, eet- en drinkwaren, prentbriefkaarten en dergelijke worden verkocht.

Ten aanzien van een desbetreffende vraag van deze leden merk ik op dat ook ten aanzien van het onderscheid tussen de voorzieningen op spoorwegstations en luchtvaartterreinen enerzijds en tankstations anderzijds aangesloten zal worden bij de bestaande vrijstellingen.

In aansluiting daarop en in antwoord op de vraag van deze leden of, gezien de voorgestelde verruiming van de openingstijden, in de landelijke vrijstelling de na 18 uur (bedoeld zal zijn 18.30 uur) geldende assortimentsbeperking voor benzinstations niet zou moeten komen te vervallen merk ik het volgende op. Omdat eerlijke concurrentieverhoudingen zoveel mogelijk gewaarborgd moeten blijven, ligt het naar mijn mening in de rede dat ook in de nieuwe opzet assortimentsbeperkingen blijven gelden. De assortimentsbeperking geldt uiteraard alleen in de vrijgestelde uren. Zij zullen derhalve in ieder geval niet gelden tussen 6 uur en 22 uur. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid te besluiten dat benzinstations ook 's nachts of zondags vrijstelling wordt verleend. Ik geef er de voorkeur aan dat de gemeenteraad op grond van de plaatselijke situatie afweegt of er aanleiding bestaat om van die mogelijkheid gebruik te maken.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het voorzieningenbeleid van Rijkswaterstaat nog adequaat mag worden geacht in verband met verplichte 24-uursopenstelling van bepaalde benzinstations en vrije ondernemerskeuzes. Naar het oordeel van Rijkswaterstaat is de plicht tot een 24-uurs opening voor tankstations en wegrestaurants nog wel degelijk adequaat. Langs het hoofdwegennet spelen immers ook andere belangen mee (bijvoorbeeld de verkeersveiligheid) bij de bepaling hoelang een voorziening open moet zijn. Het is van belang voor de weggebruiker dat er ook 's nachts voorzieningen ten behoeve van die weggebruiker geopend zijn om redenen die lijkt mij, nogal voor de hand liggen (onder andere verkrijgbaarheid motorbrandstoffen). Rijkswaterstaat zal dit beleid continueren.

Wat betreft de keuzevrijheid: een ondernemer heeft in beginsel de vrije keuze op zo'n locatie een dergelijk 24-uurs benzinstation te (willen) exploiteren.

De leden van de fractie van de VVD vroegen een reactie op de stelling, dat de drempel voor een besluit tot openstelling van de acht zondagen die al in de wet staan, wellicht lager ligt dan voor een besluit tot openstelling waarbij geen enkele richtlijn in de wet staat.

Ik kan met deze stelling niet meegaan. In de huidige wet staat inderdaad met zo veel woorden dat de gemeente beslist of er zondagsopenstelling mogelijk is en zo ja hoeveel zondagen dat dan zou moeten zijn met een maximum van acht. De Winkeltijdenwet geeft de gemeente dezelfde bevoegdheid zonder daaraan een maximum te verbinden, terwijl het uitgangspunt van de Winkelsluitingswet in de Winkeltijdenwet gehandhaafd blijft: winkels zijn in beginsel op zondag gesloten. Een richtlijn opnemen acht ik niet functioneel, omdat gemeenten juist zelf de richting aan zullen moeten geven. Ik verwacht ook niet dat gemeenten die de huidige regeling (optimaal) benutten daar nu opeens van zouden terugkomen.

Als antwoord op de desbetreffende vragen van deze leden diene het volgende: Er komt evenals nu het geval is een landelijk geldend Vrijstellingenbesluit, maar dan beperkt tot de in artikel 5, eerste lid, bedoelde gebieden. Daarin worden onder andere vrijstellingen geregeld ten behoeve van instellingen van verkeer en vervoer. Het ligt in de bedoeling het huidige systeem in een nieuw jasje te steken zonder dat daarmee een materiële wijziging wordt beoogd. Dit zou er op neer komen dat de bestaande vrijstellingen in grote lijnen worden gecontinueerd. Nu geldt reeds een uniforme landelijke vrijstellingsregeling voor alle benzinestations, en dat zal in de toekomst niet anders zijn. Ik verwijs hierbij ook naar het antwoord gegeven op de vragen van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp. De verplichte 24-uurs openstelling van benzinestations langs het hoofdwegennet is van belang voor de verkeersveiligheid en is niet gebaseerd op de Winkelsluitingswet onderscheidenlijk de Winkeltijdenwet. Daarnaast is het zo dat het Vrijstellingenbesluit niet een beperkende regeling is maar juist verruiming ten opzichte van de beperkingen, opgelegd door de wet zelf. De preciese invulling en vaststelling van het Vrijstellingenbesluit kan overigens uiteraard pas geschieden nadat de definitieve inhoud van de Winkeltijdenwet vast staat.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de aard van de voorschriften die kunnen worden verbonden aan door de gemeenten krachtens artikel 4 te verlenen vrijstellingen en ontheffingen, alsmede naar de beperkingen waaronder deze vrijstellingen en ontheffingen kunnen worden verleend. De voorschriften zullen van dien aard moeten zijn dat zij het zelfde doel dienen als de verboden van artikel 2. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan voorschriften die ertoe strekken de verstoring van de zondagsrust of de nachtrust zoveel mogelijk tegen te gaan, zoals het voorschrift dat buiten geen muziek mag klinken. Beperkingen waaronder vrijstellingen en ontheffingen verleend worden zullen bijvoorbeeld kunnen dienen om concurrentievervalsing zoveel mogelijk te voorkomen. Te denken valt aan assortimentsbeperkingen. Maar ook kan gedacht worden aan beperkingen in de tijd, zoals de beperking dat winkels op zondag pas vanaf 13 uur geopend mogen zijn, of op werkdagen tussen 22 en 24 uur.

Op de vraag van deze leden hoever de gemeentelijke beleidsvrijheid zich op dit terrein uitstrekt antwoord ik dat, gegeven de hierboven genoemde kaders, met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de gemeentelijke beleidsvrijheid in beginsel onbeperkt is.

Vervolgens vroegen de leden van de SGP-fractie of de gemeenten op grond van hun autonomie regels kunnen stellen omtrent de openingstijden van ruimten waar handel in diensten en verhuur van goederen plaatsvindt. Nu de Winkeltijdenwet op deze gevallen niet van toepassing is, kunnen de gemeenten regels stellen omtrent deze openingstijden. Dit volgt uit artikel 108 van de Gemeentewet. Wel zouden deze regels in

bijzondere gevallen vernietigd kunnen worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Het lijkt overigens niet waarschijnlijk dat de gemeenten in betekenende mate van deze bevoegdheid gebruik zullen maken; naar mijn mening zal aan een dergelijke regeling nauwelijks behoefte bestaan.

4.4. Arbeidstijden

De leden van de fractie van de PvdA vroegen mij uitgebreider in te gaan op de relatie Arbeidstijdenwet en Winkeltijdenwet.

De normering van de Arbeidstijdenwet vormt de randvoorwaarde voor de bescherming van de werknemers onder het regime van de Winkeltijdenwet. Dit houdt in dat in principe de normen van de standaardregeling gelden en dat alleen in een collectief overleg tussen werknemers en werkgevers gebruik kan worden gemaakt van de grenzen van de overgangsregeling. De Arbeidstijdenwet vormt geen obstakel in tegenstelling tot de Arbeidswet 1919 om via de Winkeltijdenwet ruimere openstellingstijden te creëren. De Winkeltijdenwet is zodanig ingericht dat de winkelopenstellingstijden passen binnen de normstelling van de nieuwe Arbeidstijdenwet.

Met betrekking tot de vraag van deze leden over de totstandkoming van de zogenoemde supermarkt-CAO, het volgende. CAO-overleg is primair een verantwoordelijkheid van contractspartijen: (verenigingen van) werknemers en werkgevers. Ik wil dan ook niet in gaan op de problemen die zich in een lopend overleg over afzonderlijke CAO's voordoen. In algemene zin verwacht het kabinet, onder meer op basis van de uitkomsten van het najaarsoverleg van 16 oktober 1995, dat de resultaten van CAO-overleg bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid, in het bijzonder aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De leden van de fractie van het CDA gingen in hun vragen in op de rechtspositionele problematiek van werknemers die om principiële redenen niet op zondag willen werken. In de vraagstelling wordt reeds aangegeven dat op grond van artikel 1639s van het Burgerlijk Wetboek het voor werknemers met gewetensbezwaren mogelijk is om zich te onttrekken aan het verrichten van arbeid op zondag, zonder dat dit een rechtsgeldige reden voor ontslag kan zijn. Ik verwijs hierbij naar de aanbevelingen van 4 juli 1990 over gewetensbezwaarden in arbeidsrelaties van de Stichting van de Arbeid, die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als bijlage bij de memorie van toelichting met betrekking tot het vorenstaand wetsartikel is gevoegd (kamerstukken II, 1991/92, 22 392, nr. 3).

Daarnaast wil ik erop wijzen dat ook in het kader van de Arbeidstijdenwet de zondag een bijzondere dag blijft. Zo bepaalt de Arbeidstijdenwet dat er op zondag geen arbeid wordt verricht tenzij:

- het tegendeel bedongen is en uit de aard van de arbeid voortvloeit. De werkgever zal dus arbeid op zondag, wanneer het voortvloeit uit de aard van de arbeid bij de betrokken werknemer moeten bedingen.
- de bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maken en het medezeggenschapsorgaan, of bij het ontbreken daarvan de personeelsvertegenwoordiging, of bij het ontbreken daarvan de belanghebbende werknemer, daarmee instemt.

Volgens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt in de praktijk dat in veel CAO's rekening wordt gehouden met individuele werknemers met gewetensbezwaren tegen het werken op zondag. Verwacht mag worden dat wanneer het medezeggenschapsorgaan dan wel de personeelsvertegenwoordiging overleg voert met de werkgever, dit orgaan of deze vertegenwoordiging op de hoogte zal zijn van de wensen en bezwaren van de achterban, en zodanige afspraken maakt met de werkgever dat recht gedaan wordt aan de werknemers, en eventueel

toekomstige werknemers, met gewetensbezwaren. Hierbij kunnen bovengenoemde aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid inzake gewetensbezwaarde werknemers leidraad zijn. Gelet op bovenstaande is er naar mijn mening en naar het oordeel van het kabinet afdoende bescherming geregeld voor gewetensbezwaarde werknemers.

De leden van de CDA-fractie vroegen vervolgens waar de veronderstelling van het kabinet ten aanzien van de vergrote mogelijkheden van betaalde arbeid- en zorgtaken op is gebaseerd. De steeds groter variëteit aan leef- en arbeidsomstandigheden (zoals éénoudergezinnen, werkende alleenstaanden, tweeverdieners met of zonder kinderen) genereert een navenante vergroting van de behoefte tot het combineren van zorg en arbeidstaken. Naar aanleiding van een adviesaanvraag aan de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de notitie opgesteld «Inventarisatie departementen op beleid ten aanzien van de vergroting van de combineerbaarheid van betaald werk en zorgtaken en de herverdeling van onbetaalde arbeid». In deze notitie wordt geconstateerd dat de huidige winkelopeningstijden een belemmering zijn voor het combineren van betaald werk en zorgtaken.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de positie van gewetensbezwaarden verwijs ik naar het hierboven gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de Leden van de fractie van het CDA.

Dit zelfde geldt voor het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de SGP-fractie.

Ook voor het antwoorden op de door de leden van de GPV-fractie gestelde vragen met betrekking tot de positie van gewetensbezwaarden verwijs ik naar de hierboven gegeven antwoorden.

De leden van deze fractie meenden dat potentiële werknemers als langdurig werklozen en ongeschoolden op achterstand worden gezet omdat, zo meenden deze leden, er meer een beroep zal worden gedaan op studenten en scholieren. Op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie heb ik geantwoord dat het hoofdzakelijk om werkgelegenheid gaat op nieuwe uren en andere tijdstippen. Voor de een zijn dat inconveniënte uren, voor de ander niet. Daarnaast is het zo dat het hier om banen gaat die de (eerste) toetreding tot de arbeidsmarkt kunnen vergemakkelijken en bevorderen, ook voor langdurig werklozen en ongeschoolden. Uit dat oogpunt zie ik louter pluspunten.

4.5. Openbare orde en veiligheid

Door de leden van de fractie van de PvdA is gevraagd in hoeverre de overheid preventieve maatregelen ter voorkoming van agressie en geweld in winkelbedrijven stimuleert. In dit verband wijs ik op het beleid ter bestrijding van winkelcriminaliteit dat sinds 1991 wordt gevoerd. In het kader van het plan van aanpak winkelcriminaliteit van het Hoofdbedrijf-schap Detailhandel, het ministerie van Justitie en het ministerie van Economische Zaken zijn onder andere voorbeeldprojecten winkelcriminaliteit uitgevoerd. Het succes van deze voorbeeldprojecten is vertaald in de subsidieregeling «Criminaliteit in en rond winkels», die voorziet in een eenmalige financiële bijdrage om de drempel voor het starten van lokale samenwerkingsprojecten te verlagen. Gebleken is dat een brede aanpak tot betere resultaten leidt dan het nemen van technische maatregelen, zoals elektronische beveiligingssystemen, alleen.

De leden van de PvdA-fractie hadden vragen bij de veiligheidsrisico's bij het afstorten van de dagopbrengst na 22 uur en bij sterk gedifferentieerde sluitingstijden. Ik wijs er op dat de aanpak van deze problematiek primair de verantwoordelijkheid is en blijft van de ondernemers zelf. Overigens

zijn risicobeperkende maatregelen zeer wel denkbaar in het kader van de aanpak winkelcriminaliteit. Daarnaast zal het toenemend elektronisch betalen naar alle verwachting leiden tot een vermindering van deze problematiek.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of er geen tegenspraak is tussen de opmerking dat openstelling van winkels kan leiden tot een verhoogde inzet van politiepersoneel wegens «een mogelijk verhoogd risico van winkeldiefstal en overvallen» en de opmerking dat er geen directe aanwijzingen zijn dat er ook een vergroting van winkelcriminaliteit zal optreden. Dit is niet het geval. Uit het door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken verrichte onderzoek is gebleken dat openstelling van winkels gedurende de avonduren geen bovenproportionele toename van de winkelcriminaliteit te zien geeft. Wel moet worden aangenomen dat er een zekere spreiding plaats zal vinden van winkelcriminaliteit over de gehele openstellingsperiode van winkels. Dit zal met name gelden voor vormen van criminaliteit die direct gerelateerd zijn aan geopende winkels, zoals winkeldiefstal en overvallen. Niet gebleken is dat winkels gedurende avonden relatief «onveiliger» zijn.

Met name de leden van de CDA-fractie hadden vragen bij de termijn waarna zal worden nagegaan of er als gevolg van de ruimere openstellingstijden sprake is van extra politie-inzet en de consequenties die hieraan zullen worden verbonden.

In reactie hierop merk ik op dat er op grond van de verzamelde gegevens geen aanleiding is om aan te nemen dat een verruiming van de winkelopenstellingstijden tot een substantiële vergroting van de benodigde politie- en justitie-inzet zal leiden. Eventuele structurele werkdrukeffecten voor politie en justitie zullen pas na verloop van tijd zichtbaar worden. Daarom is er voor gekozen om na inwerkingtreding van de wet enige tijd te wachten met het nagaan of de werkbelasting van politie en justitie daadwerkelijk is toegenomen. Overigens wijs ik er op dat de veiligheid in en rond winkels maar in beperkte mate tot stand komt als gevolg van politie-inzet. Uit onderzoek blijkt dat voorzieningen die in het kader van criminaliteitspreventie worden genomen veel bepalender zijn voor met name het overvalrisico.

Tot slot merk ik op dat in het kader van het Integraal Veiligheidsbeleid in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een handreiking voor gemeenten wordt ontwikkeld om op de mogelijke veiligheidseffecten van een verruimde openstelling van winkels te kunnen anticiperen.

Naar mijn mening ligt het niet voor de hand dat naar aanleiding van de evaluatie de Winkeltijdenwet gewijzigd zal worden.

De leden van de fractie van het CDA gingen er van uit dat eventuele financiële consequenties niet in de vorm van extra belasting worden afgewenteld op het bedrijfsleven. Ik deel dit uitgangspunt. Wel is het zo dat de detailhandel, net als bijvoorbeeld de banken en de benzinestations, een eigen verantwoordelijkheid in dezen heeft, die extra kosten met zich mee kan brengen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of winkelovervallen niet tot de categorie van impulsdelicten behoren.

De stelling, dat overvallen niet tot de impulsdelicten behoren, is gebaseerd op informatie die de Minister van Justitie heeft ingewonnen bij het door de leden van de CDA-fractie genoemde projectteam overvalcriminaliteit onder leiding van Commissaris R.P.J. Gräeve. De conclusie is getrokken, omdat de indruk bestaat dat de overvallen objecten steeds zorgvuldig worden uitgekozen en enige organisatie vereist is. Er moet een passend wapen zijn, er moet iemand op de uitkijk staan, enz. De stelling wordt ondersteund door het onderzoek van Kroese en Staring, onder overvallers (Prestige, professie en wanhoop, Gouda Quint B.V. 1993).

De enige reden dat het rapport van het projectteam niet expliciet is genoemd, is dat het hier om ambtelijk ingewonnen en verstrekte informatie gaat.

Deze leden constateerden dat in de passage hinder en overlast in de memorie van toelichting geen melding wordt gemaakt van een te verwachten toename van het autoverkeer. Deze leden gaan daarbij uit van de redenering dat men 's avonds eerder geneigd zal zijn de auto te pakken in verband met gevoelens van onveiligheid. Om een aantal redenen kan ik hierin niet meegaan. Allereerst wordt in de memorie van toelichting gesteld dat op basis van de tot nu toe bekende gegevens een toename van de automobilititeit ongewis is. Vervolgens kan men zich afvragen of de Winkeltijdenwet een belangrijk middel is om de automobilititeit terug te dringen. Naar mijn mening niet; daar zijn andere instrumenten voor zoals verkeerscirculatieplannen, parkeerbeleid en het scheppen van de omstandigheden die het gebruik van andere (openbaar) vervoermiddelen bevorderen. Het belangrijkste is mijns inziens echter, dat door de spreiding van de verkeerstoestroom congestie kan worden voorkomen, waardoor toch enige milieuwinst wordt geboekt. Bovendien geloof ik dat men 's avonds eerder gedurende het woon-werkverkeer inkopen zal doen. Dit scheelt dus een extra rit of twee. Voor een minder omvangrijke boodschap zal men toch geneigd zijn de (buurt)winkel om de hoek te frequenteren, met als bijkomend voordeel dat deze hier van kan profiteren. Ik vermag niet in te zien dat een en ander strijdig zou zijn met het milieubeleid van het kabinet.

In aansluiting hierop stelden dezelfde leden een soortgelijke vraag over een stijgend beroep op de gezondheidszorg en hoe dat zich verhoudt met het kabinetsbeleid om de kosten in de gezondheidszorg terug te dringen. Ik kan hier een soortgelijk antwoord op geven. De Winkeltijdenwet kan geen instrument zijn om deze zorgkosten te beteugelen. Het kabinet heeft geen onderzoek laten verrichten naar de gevolgen van een verruiming van de winkeltijden voor de kostenbeheersing in de gezondheidszorg. Hier was volgens het kabinet ook geen aanleiding toe. Daar zijn, naast het eerder genoemde motief, een aantal redenen voor aan te voeren. Voor de horeca-sector bijvoorbeeld, zou men dezelfde argumentatie kunnen hanteren. Met alle respect voor de zwaarte van de werkzaamheden in deze sector, niemand zal voorstellen ondernemingen in de horeca om acht uur 's avonds de poorten te laten sluiten. Daarbij komt nog dat incidentele gevallen van hinder of (over)last zich concentreren in (grotere) binnensteden. Bewoners van deze gebieden zijn zich bewust van de woonsituatie of leefomgeving en hebben zo mogelijk op basis daarvan een afweging en een keuze gemaakt. Tot slot, en daar kunnen veel mensen die zorgtaken en betaalde arbeid combineren over meepraten, kunnen juist de huidige beperkte winkelmogelijkheden in combinatie met arbeids- en leefpatronen voor een behoorlijke psychische en fysieke belasting zorgen. Daar valt vaak slechts met veel «organiserend» vermogen een mouw aan te passen.

De leden van de SGP-fractie spraken hun vrees uit dat de toch al kwetsbare detailhandel, vanwege de openstelling tijdens de uren waarop de meeste misdaden plaatsvinden, in toenemende mate slachtoffer zal worden van criminaliteit. In reactie hierop verwijs ik naar de beantwoording van de vraag door de leden van de CDA-fractie gesteld met betrekking tot de vermeende toename van de winkelcriminaliteit gedurende de avonduren.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een onderbouwing van de stelling dat de overvallen op winkels niet tot de impulsdelicten behoren. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar hetgeen geantwoord is op de eerder gestelde soortgelijke vraag door de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts of het aantal overvallen op winkels de laatste jaren niet sterk is gestegen.

Uit recente gegevens blijkt dat het aantal overvallen op winkels de afgelopen jaren fors is gestegen, maar dat in 1995 een flinke daling is opgetreden. De aantallen over de eerste helft van de jaren van 1992, 1993, 1994 en 1995 bedragen respectievelijk 282, 338, 413 en 262.

Stijging en daling lijken geen verband te houden met openingstijden van winkels. Wel worden avondwinkels gemiddeld iets vaker overvallen dan dagwinkels, doch dit lijkt verband te houden met een geïsoleerde ligging in een donkere omgeving. Het projectteam verwacht dat, gegeven de huidige daderpopulatie en hun wijze van werken, het effect van ruimere winkelopeningstijden vermoedelijk zal zijn, dat niet het aantal toeneemt, maar wellicht enige verschuiving naar de avonduren optreedt.

Inderdaad blijkt dat bij dit soort overvallen vaak jonge daders betrokken zijn, zoals de leden van de SGP-fractie vroegen. Ook is het juist dat het gedrag van deze daders minder voorspelbaar en daardoor soms gewelddadiger is. Dit doet echter niet af aan de stelling dat het hier niet om impulsdelicten gaat. Deze jonge daders blijken vaak deel uit te maken van een groter organisatorisch verband en, zoals uit het onderzoek van Kroese en Staring blijkt, een tiental factoren in overweging te nemen alvorens tot de overval over te gaan.

De leden van de SGP-fractie stelden in verband met de ongewisheid rond de extra inzet van politiepersoneel de vraag of het niet te overwegen is het sluitingstijdstip in eerste instantie te vervroegen en pas daarna, met inachtneming van bovenbedoelde onzekerheid, een verdere verruiming in te voeren. Hier kan ik kort over zijn. In het kabinet is hierover lang nagedacht en gesproken. Deze onzekerheid in overweging genomen, heeft het kabinet, besloten het aanvankelijk voorstel om 24 uur als sluitingstijdstip aan te houden, te vervroegen naar 22 uur.

4.6. Handhaving

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de ervaringen die er zijn met het al dan niet handhaven van de winkelsluitingstijden.

In overleg met het Openbaar Ministerie hebben opsporing en controle, mede gelet ook op de huidige ontwikkelingen, de afgelopen tijd op een laag pitje gestaan. Andere redenen hiervoor zijn andere prioriteiten bij de Economische Controledienst, gebrek aan menskracht bij de regiopolitie-korpsen en daarmee samenhangend de arbeidsintensiviteit van de daadwerkelijke controle van de gewaarmerkte aankondigingskaarten in de winkels. Dit heeft trouwens niet tot chaotische taferelen geleid.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de controle en handhaafbaarheid op grond van het voorliggende wetsvoorstel.

Handhaving en controle zullen beter uitvoerbaar blijken gelet op de universele openingstijden op werkdagen: geen controle meer van aankondigingskaarten met daarop de openingstijden van de betreffende winkel, zoals nu nog het geval is. Buiten die uren valt het des te sneller op dat een ondernemer zijn zaak geopend heeft. Opening kan alleen aan de orde zijn op grond van een vrijstelling of ontheffing. Voor de tijdvakken dat de gemeente van het reguliere regime wil afwijken, zal de afweging van extra controle en handhavingslasten door de gemeente gemaakt dienen te worden. Verschillen tussen gemeenten hoeven niet direct te leiden tot overtreding en burgerlijke ongehoorzaamheid; ook nu al zijn bijvoorbeeld de winkels in Katwijk 's zondags geopend, terwijl in het in de buurt gelegen Noordwijk geen nering wordt gedaan. In plaats van burgerlijke ongehoorzaamheid, zou ik eerder willen spreken van sociale controle, waarbij opsporingsinstanties onder andere ook naar aanleiding van klachten van burgers actie ondernemen.

Overigens is het niet zo dat de huidige wet niet of nauwelijks wordt gecontroleerd. Wel is in overleg met het Openbaar Ministerie en de Economische Controledienst afgesproken dat in afwachting van de

nieuwe regelgeving er een terughoudend opsporingsbeleid wordt gevoerd. In gevallen waarin sprake is van een excessief karakter, waardoor de concurrentieverhoudingen op een onaanvaardbare wijze worden verstoord, wordt wel degelijk repressief opgetreden. Ik ben het overigens met de leden van de VVD-fractie eens dat wetgeving die niet handhaafbaar is tot aantasting van het rechtsgevoel van burgers kan leiden.

De leden van de SGP-fractie uitten hun twijfel over de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving van de Winkeltijdenwet en vroegen in verband daarmee of het niet in de rede ligt over te gaan tot bestuursrechtelijke handhaving van de wet. Gegeven de opzet van de wet zou het voor de hand liggen een eventuele administratiefrechtelijke handhaving op te dragen aan de gemeenten. In het kabinetsstandpunt over administratiefrechtelijke boetes werd dit ook gesteld met betrekking tot de handhaving van de Winkelsluitingswet. Daarbij werd echter ook een aantal problemen genoemd, die er toe leidden nog geen voorstellen in die richting te doen. De vraag rijst bijvoorbeeld hoe het mogelijk is om tot een zekere mate van eenheid in rechtshandhaving te komen. Ook is nog niet duidelijk of kleinere gemeenten over voldoende mogelijkheden beschikken om een adequaat niveau van rechtshandhaving te realiseren. Bovendien is het nog de vraag of er gemakkelijk vaste boetebedragen kunnen worden vastgesteld, omdat daarbij bijvoorbeeld ook een rol zou moeten spelen de aard van de overtreding, de draagkracht van de onderneming, de branche waartoe deze behoort en de mate en omvang waarin de overtreding plaatsvindt. Ik kies ervoor dit wetsvoorstel niet met deze problematiek te belasten, en vast te houden aan strafrechtelijke handhaving. Daarbij merk ik op dat, door de structurele verruiming van de openingstijden en het feit dat er geen maximum aan het aantal openingsuren per week wordt gesteld, de druk op de handhaving beduidend minder zal zijn dan onder het regime van de huidige Winkelsluitingswet.

5. Bedrijfseffecten

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een eigen visie van de regering op de onderzoeken van het CPB en van het EIM, aangezien deze verschillende uitkomsten laten zien van de verruiming van de winkeltijden. De verschillen zijn terug te voeren op ongelijke veronderstellingen ten aanzien van het gedrag van ondernemers en consumenten. De belangrijkste onderliggende verschilfactoren zijn de toename van het aantal openingsuren, de toename van de consumptieve bestedingen via de detailhandel en de arbeidsproductiviteit. Het EIM gaat ervan uit dat de gemiddelde openingstijd in de hele detailhandel toeneemt met nog geen uur per week, terwijl het CPB ervan uitgaat dat de gemiddelde openingstijd toeneemt met 5 uur per week. Deze veronderstelling komt aanzienlijk realistischer voor dan die van het EIM tegen de achtergrond van de ervaringen in het buitenland. Het EIM neemt in één van haar twee scenario's aan dat er geen autonome vraagstijging plaatsvindt. Ook dit is weinig realistisch, aangezien de aantrekkelijkheid van de detailhandel door ruimere openingstijden toeneemt en daarmee ook de concurrentiekracht ten opzichte van andere bedrijfstakken. Ervaringen uit het buitenland laten een stijging van de omzet zien. Sinds de indiening van het onderhavig wetsvoorstel is ook in Duitsland, het enige land in de Europese Unie dat een strikter winkeltijdenregime heeft dan Nederland, discussie ontstaan over de regulering van winkeltijden. In opdracht van de regering aldaar is een advies uitgebracht door Ifo, een economisch onderzoeksinstituut, dat pleit voor vrije openingstijden tussen 6 uur en 22 uur op maandag tot en met vrijdag (thans 7 uur tot 18.30 uur), 6 uur tot 18 uur op zaterdag (thans 7–14 uur) en continuering van verplichte zondag-

sluiting. Het Ifo heeft een enquête gehouden onder consumenten waaruit blijkt dat bij belangrijke groepen behoefte bestaat aan ruimere winkel-tijden. Geschat wordt dat de detailhandelsomzet tussen de 2 en 3% zal stijgen en dat verruiming meer dan 50 000 extra banen zal opleveren. Belangwekkend is dat het Ifo ook een verruiming tot 20 uur heeft gezien doch daarvan concludeert dat dit een te geringe verruiming ten opzichte van de huidige openingstijden zou betekenen, zodat de onderscheidings-mogelijkheden voor innovatieve ondernemers te sterk ingeperkt zouden worden.

Tenslotte de arbeidsproductiviteit: het EIM-onderzoek gaat uit van licht stijgende arbeidsproductiviteit (foodsector), respectievelijk constante arbeidsproductiviteit (non-foodsector), terwijl het CPB aanneemt dat deze enigszins zal dalen. Dit verklaart mede de stevige werkgelegenheids-groei in de CPB-analyses. De onderliggende veronderstelling van het EIM is dat het aandeel van fulltimers toeneemt (dit ligt niet voor de hand) en fulltimers een hogere arbeidsproductiviteit zouden hebben dan parttimers (dit ligt evenmin in de rede). Ook hier ligt de veronderstelling van het CPB meer voor de hand dat toename van de openingstijd leidt tot een evenredige stijging van de minimale arbeidsbezetting; als de omzet minder dan evenredig hiermee stijgt daalt de arbeidsproductiviteit.

Al met al meen ik dat de veronderstellingen die het CPB hanteert de realiteit beter benaderen dan in het EIM-onderzoek gebeurt.

De leden van de CDA-fractie meenden dat verruiming van de winkel-tijden zal leiden tot een opwaartse druk op de prijzen. Zij memoreerden dat het CPB-onderzoek een prijsverhoging van 0,2% verwacht en vroegen of dat in het belang van de consument is.

Het streven naar meer marktwerking is niet gelijk te stellen met het streven naar lagere prijzen, zoals deze leden menen. Een versterking van de marktwerking beoogt het presterend vermogen van de economie te verbeteren, dat betreft meer dan een goede (lage) prijs, maar evenzeer een goede tegenprestatie: de kwaliteit van goederen en diensten in brede zin. Daaronder is ook begrepen service en toegankelijkheid, zoals de beschikbaarheid van winkelmogelijkheden. Het wetsvoorstel voorziet juist hier in veel mogelijkheden tot meer marktwerking en welvaarts-verbetering voor consumenten. Het is dan ook voorbarig en onjuist om het overigens minimale prijseffect geïsoleerd te bezien en daaraan een negatief oordeel te verbinden.

De leden van de CDA-fractie achtten de bewijsvoering ter zake van verhoging van de werkgelegenheid bepaald niet overtuigend en vonden de uitkomsten van wat zij aanduiden als het gunstigste scenario (de CPB-berekeningen) marginaal.

In de memorie van toelichting is een aantal kwalitatieve argumenten gegeven die plausibel beogen te maken dat verruiming van de winkel-tijden leidt tot meer marktwerking, meer omzet en meer werkgelegenheid. Hierbij is ook ingegaan op de verbetering van perspectieven voor laaggeschoolden en aandachtsgroepen op de arbeidsmarkt. Teneinde deze veronderstellingen te verifiëren is het CPB gevraagd om een kwantitatief onderzoek te doen, met de bekende uitkomsten van bijna 15 000 extra banen, juist ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ik vind niet dat dit het gunstigst denkbare scenario is, maar dat het CPB voorzichtige veronderstellingen heeft aangehouden. De extra werkgelegenheid als marginaal bestempelen doet evident tekort aan dit effect van intrinsieke economische structuurversterking.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de effecten op de distributie-planologische gevolgen van het wetsvoorstel, naar de effecten op schaalvergroting voor het bestaande winkelnetwerk en naar de gevolgen voor de leefbaarheid van binnensteden en platteland. Zoals elders al is

aangegeven, is er een autonome trend naar schaalvergroting. Deze zal zich voortzetten, of er nu een strikt dan wel een geliberaliseerd winkeltijdenregime geldt. Verwacht mag worden dat deze autonome tendens leidt tot een minder dicht winkelnetwerk. Er is tevens sprake van een zekere schaalverkleining: er zijn veel mogelijkheden voor de zogenaamde «local convenience stores», winkelfuncties die lokaal een eigen plek in de markt weten te vinden, meerwaarde bieden in assortiment en beschikbaarheid (openingstijden). Beide bewegingen – enerzijds schaalvergroting, anderzijds meer kansen voor kleinschalig ondernemerschap – trekken zich weinig aan van een winkeltijdenregime. Er is geen reden om aan te nemen dat de huidige Winkelsluitingswet een relatie heeft met en een bijdrage levert aan een fijnmazig distributienetwerk. Duidelijk is dat nieuwe kleinschalige winkelfuncties bijdragen aan het economisch verkeer en de leefbaarheid in de binnensteden en het platteland. Het is primair afhankelijk van de behoeften in de markt en de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat in de (grote) steden of er al dan niet meer perifere detailhandelsvestigingen komen en overigens gelden dan de randvoorwaarden in het kader van het zgn. perifere en grootschalige detailhandelsvestigingsbeleid.

De leden van SGP-fractie vroegen of het CPB-onderzoek aangeeft dat huishoudens meer zullen gaan besteden aan detailhandelsgoederen en of ervaringen uit het buitenland deze verwachting staven. Uit het CPB-onderzoek blijkt inderdaad dat verruiming van de winkeltijden leidt tot omzetgroei in de detailhandel en derhalve enige wijziging in het bestedingspatroon. De relatieve concurrentiekracht van de detailhandel neemt namelijk toe met de bestedingsmogelijkheden. De ervaringen, respectievelijk onderzoeken in Zweden, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland laten alle in meerdere of mindere mate zien dat de richting éénduidig is: een ruimer openstellingsregime betekent per saldo meer omzet.

De leden van de SGP-fractie vroegen vervolgens naar het realiteitsgehalte van de door het CPB gehanteerde veronderstelling, dat verruiming van het winkeltijdenregime ook echt wordt benut omdat ervaringen in het buitenland zouden wijzen op een lagere gemiddelde openingstijd dan in Nederland, terwijl het regime in de desbetreffende landen ruimer is dan hier. Het zijn de minder dicht bevolkte Zuid-Europese landen, waarvoor geldt dat een ruimer winkelregime gepaard gaat met een lagere gemiddelde openstellingstijd. Het gemiddelde in die landen wordt sterk gedrukt doordat er veel winkels zijn met een korte openingstijd. In de veel dichter bevolkte Noord-Europese landen zijn er weinig van zulke winkels en leidt een vrij(er) winkeltijdenregime tot een duidelijk hoger gemiddelde openingstijd dan in Nederland. Voor ons land geldt dat veel winkels tegen de reguleringsgrens zitten en dat de spreiding ten opzichte van het gemiddelde erg gering is. Dit duidt nadrukkelijk op economische mogelijkheden voor langere openingstijden en voor meer spreiding van het aantal openingsuren. Dit maakt ook dat de CPB-veronderstelling niet onrealistisch is. Ter verduidelijking volgt een overzicht van het gemiddelde en de spreiding ten opzichte van dat gemiddelde in een aantal Europese landen.

Gemiddelde openingsuren per winkel in Europese landen, 1994

	Verdeling openingsuren per week (%)							gemiddelde
	< = 45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-75	> = 76	
België	27	15	9	14	4	19	11	56
Verenigd Koninkrijk	24	18	22	11	3	11	10	54
Nederland	16	21	48	9	1	3	2	51
Duitsland	23	20	38	10	2	1	1	50
Frankrijk	47	20	9	8	5	6	5	49
Italië	57	11	1	11	17	1	0	47
Spanje	56	20	8	6	2	3	3	46

Bron: CPB, Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland, Werkdocument 74.

De leden van de SGP-fractie bestreden niet dat er een positief werkgelegenheidseffect op kortere termijn is, maar vroegen of dit effect op langere termijn niet toch negatief zal uitvallen door schaalvergroting en het uitvallen van zelfstandige ondernemers. Voor deze vrees lijkt op voorhand weinig grond. Zoals aangegeven zijn er twee structurele bewegingen. Inderdaad is dat enerzijds schaalvergroting die in het voordeel van grotere bedrijven werkt. Hier vindt belangrijke werkgelegenheidscreatie plaats, zoals het CPB-onderzoek laat zien, omdat het grootbedrijf over de hele linie relatief sterker zal inspelen op de mogelijkheden tot openingstijdverruiming. Niet minder belangrijk is echter de beweging naar kleinschaligheid en specialisatie, die juist mogelijkheden biedt voor innovatieve en flexibele kleine ondernemers om in te spelen op lokale omstandigheden en afnemerswensen met betrekking tot (onder meer) beschikbaarheid van winkelmogelijkheden.

Dat er verschillen zijn tussen groot- en kleinbedrijf wordt in het CPB-onderzoek meegewogen. Van belang is dat over de hele breedte sprake is van een uitbreiding van de werkgelegenheid, ook bij de kleine bedrijven. Verder gelden de prognoses van het CPB voor de middellange termijn. Al met al bestaat er geen aanleiding om te vrezen dat het werkgelegenheidseffect uiteindelijk negatief zal uitpakken.

Als reactie op de vraag naar een toelichting op een door deze leden genoemd drukkend effect op de prijzen, merk ik op dat deze perceptie niet spoort met de verwachting van het CPB. Het CPB prognosticeert, zoals hierboven al genoemd, een geringe prijsstijging die verband houdt met de lichte daling van de arbeidsproductiviteit. Genoemd effect heeft echter nauwelijks betekenis, zeker omdat deze afgezet moet worden tegen de belangrijke welvaartsvoordelen die de liberalisering heeft in termen van beschikbaarheid van winkelmogelijkheden.

De GPV-fractie vroeg of een behoedzamer scenario voor verruiming van winkeltijden niet meer voor de hand had gelegen nu de effecten zo onzeker zijn, blijkens de uiteenlopende onderzoeken. Inderdaad geven verschillende onderzoeken verschillende uitkomsten, doch de richting hiervan is op hoofdlijn positief wat betreft effecten op beschikbaarheid van winkelmogelijkheden, de omzet en de werkgelegenheid. De onderzoeksresultaten geven weinig aanleiding om voorzichtiger te zijn, integendeel: een beperkte liberalisering zou betekenen dat de per saldo batige resultaten navenant zouden verminderen. Overigens gaat het bij het versterken van marktwerking en het economisch prestatievermogen over het nemen van maatregelen die qua uitwerking in werk en inkomen een bepaalde onzekerheidsgraad kennen. Onzekerheid kan echter geen motief zijn voor inertie; het openbaar bestuur en de wetgever moeten een zeker ondernemerschap vertonen waar het gaat om vergroting van het economisch draagvlak van de samenleving.

II. ARTIKELN

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik overwogen dat het inderdaad de voorkeur verdient om de gemeenten de mogelijkheid te geven niet alleen bij, maar ook krachtens verordening vrijstellingen te verlenen. Bijvoorbeeld zou aan de situatie gedacht kunnen worden dat de gemeenteraad beslist dat de winkels een zondag per maand open mogen zijn, en dat burgemeester en wethouders vervolgens kunnen aanwijzen welke zondag dat zal zijn. Dit zou dan ook een algemeen verbindend voorschrift zijn, en geen ontheffing in een individueel geval. De praktijk geeft aan dat er met het oog op meer flexibiliteit voor het bestuur behoefte bestaat aan een dergelijke constructie. Het is naar mijn mening echter niet wenselijk deze sub-delegatie aan burgemeester en wethouders ongeclausuleerd te laten. Omwille van de afgewogen besluitvorming zal de gemeenteraad de kaders moeten aangeven waarbinnen burgemeester en wethouders hun vrijstellingsbevoegdheid kunnen uitoefenen. De bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging voorziet hierin.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers