

Vergaderjaar 2009–2010

**30 914**

## **Voorstel van wet van de leden Van der Vlies en Gesthuizen tot verduidelijking van de toerismebepaling en de regels voor avondwinkels in de Winkeltijdenwet**

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 september 2009

#### **INLEIDING**

De indieners hebben met dankbaarheid kennis genomen van de reacties op het voorliggende wetsvoorstel, dat beoogt de toerismebepaling en de regels voor avondwinkels in de Winkeltijdenwet te verduidelijken. Ondanks het feit dat niet alle inbrengen getuigen van een positieve grondhouding, geven die reacties blijk van een grote betrokkenheid bij het thema van de winkelopenstelling. De indieners van het wetsvoorstel hebben in het verslag zo goed mogelijk gepoogd antwoord te geven op de vele door diverse fracties aangedragen vragen. Daarbij zijn de opmerkingen en vragen van deze fracties cursief weergegeven.

#### **1. Algemeen**

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet. Deze leden constateren dat de initiatiefwet vooral op één punt afwijkt van het voorstel van de regering. Volgens het initiatiefvoorstel moet de minister van Economische Zaken goedkeuring geven aan gemeentelijke verordeningen op basis van de toerismebepaling. Deze leden zijn met name over dit onderdeel van het voorstel van de indieners Van der Vlies en Gesthuizen kritisch.*

De indieners onderschrijven de analyse van de leden van de CDA-fractie dat het wetsvoorstel hoofdzakelijk afwijkt van het voorstel van de regering op het punt van de goedkeuring van gemeentelijke verordeningen door de Minister van Economische Zaken. Niettemin zijn er ook andere verduidelijkingen en verbeteringen ten opzichte van het wetsvoorstel van de regering opgenomen. Naast de toerismebepaling is hierbij onder meer te denken aan de bepalingen voor avondwinkels en kaders die naar de mening van de indieners meer duidelijkheid bieden dan het voorstel van de regering. Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van de voorgestelde verbreding ten aanzien van het afwegen van belangen, waarbij nadrukkelijk wordt gesteld dat het om de waarden die de zondagsrust kent tegenover de waarden welke samenhangen met ontheffing van de winkeltijdenwet, dienen te worden afgewogen ten opzichte van elkaar. Het spijt

de indieners dat de leden van de CDA-fractie tot een kritische houding jegens dit aspect van het wetsvoorstel zijn gekomen, maar de indieners hopen dat hun antwoorden op vragen van de CDA-fractie, deze leden kunnen overtuigen.

*De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele nadere vragen.*

De indieners danken de leden van de PvdA-fractie voor hun belangstelling en zullen de vragen van de leden zo goed mogelijk proberen te beantwoorden en de zorgen zoveel mogelijk pogen weg te nemen.

*De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Van der Vlies en Gesthuizen, welk wetsvoorstel bij deze leden geen enkele sympathie oproept. Voor hen geldt idealiter het principe dat een winkelier zelf bepaalt of hij op zondag open is of niet. Zij menen dat zelfregulering zal optreden, omdat winkeliers hun winkel niet zullen openstellen wanneer om welke reden dan ook niet te verwachten zal zijn dat er winkelend publiek zal zijn, wat bijvoorbeeld in een sterk godsdienstige gemeente het geval zal zijn. Deze leden menen voorts dat ieder individu de vrijheid moet hebben om de zondag in te vullen op zijn of haar manier. Daarbij zij nadrukkelijk opgemerkt dat zulks uiteraard ook geldt voor burgers met een zeer sterk godsdienstige overtuiging. De leden van de VVD fractie kunnen echter niet inzien dat dezulken bij vrije openstelling van winkels op enigerlei wijze zouden worden benadeeld.*

De indieners danken ook de leden van de VVD-fractie voor hun belangstelling, ondanks het gebrek aan sympathie voor het onderliggende wetsvoorstel. De indieners zijn weinig verrast door de manier waarop het wetsvoorstel door de leden van de VVD-fractie is ontvangen, maar willen hier uiteraard wel enkele opmerkingen plaatsen en gedegen antwoord geven op de vragen die door de leden van de VVD-fractie naar voren worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie stellen dat idealiter een winkelier zelf bepaalt of hij op zondag zijn winkel opent of niet en dat zelfregulering zal optreden. Voorts zijn zij de mening toegedaan dat een ieder de vrijheid zou moeten hebben zijn zondag in te delen op de wijze die de voorkeur van dit individu heeft.

De indieners vragen zich af of de leden van de VVD-fractie voldoende oog hebben voor het feit dat de samenleving niet in de eerste plaats uit losstaande individuen bestaat, maar uit mensen die staan in relatie tot andere mensen. Zij hebben de stellige overtuiging dat een dergelijke visie meer recht doet aan de huidige inrichting van de samenleving. De indieners vragen zich verder af of de leden van de VVD-fractie de mening delen dat de door hen als ideale situatie bestempelde situatie dat een ieder – ondernemers inclusief – over de eigen indeling van de zondag gaat, ook zonder Winkeltijdenwet vooral een illusoir karakter heeft. In dit kader wijzen de indieners onder meer op het inkomensverlies dat ondernemers lopen wanneer zij besluiten op zondag hun winkel gesloten te houden, terwijl nabij gelegen winkels wel de deuren openen. De vrijheid van de ene ondernemer om wanneer het hem belieft de deuren te openen leidt zo tot de onvrijheid van de andere ondernemer, die uit lijfsbehoud geen andere keuze heeft dan het eveneens openen van de eigen winkel.

Verder willen de indieners er graag op wijzen dat de door hen voorgestelde wetswijziging niets beoogt te wijzigen aan het uitgangspunt van de

oorspronkelijke Winkeltijdenwet, namelijk dat winkels op zondag gesloten zijn. In die zin pogen de indieners met dit voorstel geenszins de vrijheid van het individu om de zondag naar eigen welbevinden in te richten, verder in te perken. Zij pogen alleen een einde te maken aan het ongeoorloofd gebruik van bepalingen in de wet om op onrechtmatige gronden aan de Winkeltijdenwet te ontkomen.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel tot verduidelijking van de toerismebepaling en de regels voor avondwinkels in de Winkeltijdenwet. Deze leden delen het uitgangspunt van de indieners om oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling tegen te gaan. Zij delen ook de argumenten dat de zondag een grote waarde als collectieve rustdag heeft en dat op sociaal, economisch en maatschappelijk gebied goede argumenten tegen een verdergaande zondagsopenstelling te vinden zijn.*

De indieners zijn verheugd met de steun van de leden van de ChristenUnie voor het doel dat de indieners hebben met dit voorstel tot wetswijziging.

*De leden van de fractie van D66 hebben met verontrusting kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Deze leden maken groot bezwaar tegen de inperking van vrijheid voor ondernemers en consumenten om hun leven in te richten naar believen zonder daarmee anderen te beperken. Deze leden zien het wetsvoorstel als een bemoeizuchtig overheidsingrijpen. Voorts doet het voorstel geen recht aan de decentrale belangenafweging die mogelijk moet zijn in onze democratie, zo menen zij.*

De indieners begrijpen de afwijzende houding van de leden van de fractie van D66 niet. Zij zijn het niet eens met de kritiek van deze leden dat dit wetsvoorstel een bemoeizuchtig overheidsingrijpen is. Zij zien namelijk geen toename in de overheidsbemoeienis met de voorgestelde wetswijziging. De vrijheid van ondernemers en consumenten wordt naar de stellige overtuiging van de indieners dan ook niet verder ingeperkt, maar het wetsvoorstel voorziet in een beter toezicht, wanneer de genomen vrijheid de wettelijk geschonken ruimte overstijgt.

De indieners bestrijden de visie van de leden van de fractie van D66 dat het wetsvoorstel geen recht doet aan de decentrale belangenafweging. De weging van de waarden waarover dit wetsvoorstel spreekt, zorgt eerder voor een versterking en verbetering van de lokale discussie. Er worden enkele waarden toegevoegd die aantoonbaar moeten worden meegenomen. Naar de mening van de indieners kan gesteld worden dat de decentrale afwegingen juist verrijkt zullen worden door dit wetsvoorstel. Als een besluit aantoonbaar geen recht doet aan deze complexe weging, kan het worden vernietigd, maar de discussie hierover vindt allereerst plaats op lokaal niveau..

*De leden van de SGP-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende initiatiefwetsvoorstel van de leden Van der Vlies en Gesthuizen. Zij waarderen de inzet van de indieners. Zij onderschrijven van harte het doel van het wetsvoorstel, de aanscherping van de bestaande toerismebepaling en de bestaande regels voor avondwinkels in de huidige Winkeltijdenwet, en de wijze waarop deze aanscherping vormgegeven wordt. Deze leden hebben nog enkele vragen en willen nog enkele voorstellen doen ter aanvulling.*

De indieners van het wetsvoorstel danken de leden van de SGP-fractie hartelijk voor hun enthousiaste steun en hebben gepoogd de vragen van de fractie zo goed mogelijk te beantwoorden.

## **2. Motivering wetswijziging**

*Waarom gaan de indieners, in tegenstelling tot de regering, voor een beschrijving van de «waarden» in plaats van de «belangen», zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Wat is in de ogen van de indieners het verschil tussen belangen en waarden? Kunnen de indieners aangeven om welke waarden het hier gaat, afgezien van de waarden die in het 5e lid worden genoemd? Welke rol spelen hierin de waarden van het socialisme en de waarden van het christelijk geloof?*

Op deze vragen van de leden van de PvdA-fractie antwoorden de indieners dat zij met hun initiatiefwetsvoorstel met opzet hebben gekozen «voorwaarden» aangezien zij duidelijk hebben willen maken dat toepassing van de toerismebepaling met een beroep op slechts financiële belangen nimmer genoeg kan zijn. De term «waarden» heeft een connotatie die breder is dan de ter «belangen». Zoals ook aangegeven in de Memorie van Toelichting, hebben de leden in het 5e lid de kernwaarden die de gemeente ten minste in haar afweging mee moet nemen genoemd. Voorts staat het elke gemeente vrij om andere waarden mee te nemen, die naar haar mening belangrijk genoeg zijn om onderdeel uit te maken van de afweging. Naar de mening van de indieners zijn de genoemde waarden – de zondagsrust, belangen van werknemers en kleine winkeliers, openbare orde, veiligheid en leefbaarheid – eenvoudig te herleiden tot zowel het christelijk geloof als het socialisme. De indieners hebben daarom ook de mogelijkheid gezien om tot dit gedeelde wetsvoorstel te komen. Daarbij kan ook nog worden opgemerkt dat zij geenszins bijten met andere ideologieën of levensovertuigingen.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of de indieners een beknopt, maar helder overzicht kunnen verschaffen van de wijzigingen ten opzichte van de huidige mogelijkheden die de Winkeltijdenwet biedt, inclusief het vrijstellingenbesluit, als het gaat om openstelling op zondagen en de overige mogelijkheden voor extra openstelling. Welke veranderingen worden doorgevoerd en wat is daarvan het effect voor (de bevoegdheid van) een kleine, middelgrote en een grote gemeente? En wat zijn de verschillen met het voorstel van de regering? Kunnen de indieners ook hiervan een beknopt en helder overzicht verschaffen?*

De voornaamste wijzigingen in vergelijking met de huidige Winkeltijdenwet hebben naar de mening van de indieners hoofdzakelijk betrekking op reparaties in de formulering van de wet, met als doel een betere aansluiting op de oorspronkelijke geest van de wet. Voor het gevraagde beknopte overzicht verwijzen zij naar paragraaf 7 van de Memorie van Toelichting. Hierbij is onder meer te noemen de eis dat aanwezige toerisme van structurele en uitzonderlijke aard en omvang moet zijn en het voorschrift dat de vrijstelling alleen toepassing kan hebben op het toeristisch gedeelte van de gemeente. Ook de goedkeuring van de minister van Economische Zaken die vereist is om de toerismebepaling van toepassing te mogen verklaren valt in deze categorie, net als de eerder in deze paragraaf genoemde waarden die meegewogen dienen te worden. Verder voorziet het wetsvoorstel in een duidelijker formulering van wat een avondwinkel is, teneinde te voorkomen dat winkels die zes dagen per week een reguliere supermarkt zijn, zich op zondag ineens als avondwinkel presenteren.

Naast deze voorstellen is het meest in het oog springende verschil met het voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet van de regering, de noodzakelijke goedkeuring van de minister van Economische Zaken. Naar de mening van de indieners zijn deze reparaties noodzakelijk, aangezien de praktijk aantoont dat de vrijstellingsmogelijkheden die de Winkeltijdenwet biedt regelmatig aangewend worden teneinde het algehele uitgangspunt van de Winkeltijdenwet – winkels zijn op zondag gesloten – te ontduiken. Recente voorbeelden in bijvoorbeeld Amsterdam en Roosendaal laten dit zien. Maar zeker ook ten aanzien van de avondwinkels is er de afgelopen jaren sprake van een forse toename van het gebruik van de mogelijkheden voor avondwinkels op zondag. De indieners verwachten geen verschillende gevolgen voor de bevoegdheden van respectievelijk kleine, middelgrote en grote gemeentes, aangezien deze allemaal dezelfde procedure dienen te doorlopen teneinde goedkeuring van de minister van Economische Zaken te verkrijgen. Bovendien zijn de regels op gelijke wijze van toepassing in kleine, middelgrote of grote gemeenten.

*De indieners van het wetsvoorstel noemen de grote waarde van de zondagrust gerelateerd aan een christelijke overtuiging, maar ook niet godsdienstige overwegingen. De leden van de VVD-fractie delen die laatste overwegingen. Zondagrust kan volgens deze leden het bezoeken zijn van kerken, musea, wandelen maar ook winkelen. Zondagrust is daarmee in de ogen van deze leden een rekbaar begrip; ook winkelen kan zondagrust zijn. Wat verstaan de indieners onder sociale contacten? Is het winkelen op zondag inmiddels geen maatschappelijke trend?*

De indieners zijn verheugd dat de leden van de VVD-fractie weergeven grote waarde te hechten aan zondagrust. Zij moeten echter constateren dat de wel zeer ruime invulling die de leden van de VVD-fractie aan het begrip zondagrust geven niet de hunne is. De cijfers geven de leden van de VVD-fractie in zoverre gelijk dat winkelen op zondag toegenomen is, maar de indieners willen echter wel aandacht vragen voor de oorzakelijkheid en volgorde der dingen. Naar de sterke overtuiging van de indieners is deze toename juist gefaciliteerd door het steeds ruimer omspringen met de bepalingen van de Winkeltijdenwet waardoor die zondagrust in gevaar komt.

Voorts moet worden vastgesteld dat een toename van winkelend publiek ook zal leiden tot een toename van werk op zondag. Dit betreft niet alleen mensen die ervoor kiezen om juist op zondag te werken, zoals studenten, maar ook een aanzienlijke groep mensen die zich als kleine zelfstandige gedwongen zien op deze dag hun winkel te openen om geen omzet mis te lopen. Daarnaast is er een groeiende groep werknemers die niet op zondag willen werken maar onder druk gezet worden om dat toch te doen. Er moet dan ook worden geconstateerd dat de beleving van zondagrust van de ene mens in een aantal gevallen leidt tot juist een inperking van deze rust voor anderen. Te meer nog omdat ook de drukte die gepaard gaat met het open zijn van de winkels vaak haaks staat op de rust die omwonenden ervaren in dit winkelgebied.

Hoe men verder ook kan denken over de vraag of winkelen ook onder de term zondagrust kan vallen, uit de tekst van de bestaande Winkeltijdenwet blijkt duidelijk dat bijvoorbeeld de definitie van toerisme juist niet ziet op het winkelen, maar op andere activiteiten.

Het is juist de wetgever die bepaalde maatschappelijke trends – die zij om welke reden dan ook schadelijk achten – in dient te perken en dat is precies waar deze wijziging van de Winkeltijdenwet in voorziet. Enerzijds betreft het hier een nadere invulling van reeds bestaande wetgeving, die de letter van de wet meer in overeenstemming brengt met de geest van dezelfde wet. Anderzijds poogt deze wijziging enkele ongewenste

gevolgen in te perken die zijn ontstaan door het niet in de geest van de Winkeltijdenwet handelen, maar het gebruik maken van hiaten in deze wet. Hoe men de zondagsrust ook precies in wil vullen: duidelijk is dat voor winkeliers en werknemers die rust juist sterk is verminderd door het toegenomen gebruik van winkelopenstelling op zondag.

*De leden van de D66-fractie zien geen overtuigende en sluitende argumentatie waarom het openstellen van winkels op zondagen de zondagsrust van diegene die niet van de gelegenheid tot winkelen of werken gebruik willen maken, verstoort. Daarnaast kan niet worden aangegeven waarom de openstelling van winkels op zondag, anders dan op maandag of bijvoorbeeld dinsdag, een gevaar is voor openbare orde en veiligheid, alsmede de leefbaarheid zal verminderen. Graag zien deze leden een nadere toelichting op dit punt.*

*Deze leden zien juist een verbetering van leefbaarheid wanneer ondernemers naar wens op zondag kunnen werken en daarmee hun economische positie versterken. Voorts worden burgers beter in staat gesteld een evenwicht aan te brengen, tussen privé, werk, en de aankopen die ze moeten doen, gezien de tijd hiervoor beperkt is vanwege de werkweek die doorgaans van maandag tot en met vrijdag is georganiseerd. Zij vragen aan de indieners een onderbouwing waarom ze hen deze vrijheid met hun voorstel willen misgunnen.*

In reactie op de leden van de D66-fractie die stellen dat de openstelling van winkels geenszins de eventueel gewenste zondagsrust van mensen die niet willen werken of winkelen ondermijnt en waarom de rustdag noodzakelijkerwijs op zondag zou moeten vallen reageren de indieners als volgt. Ten eerste zijn de indieners van mening – overigens zonder te willen verbloemen dat dit vanuit een onderling verschillend startpunt is – dat de zondag de meest aangewezen maatschappelijke rustdag is. De historische verankering hiervan is gelegen in de christelijke wortels van de Nederlandse samenleving. In de tweede plaats geldt, zoals reeds eerder is aangegeven, dat steeds meer mensen op zondag dienen te werken als er meer winkels opengaan op deze dag. Dit heeft automatisch consequenties voor henzelf en hun familieleden. De druk op winkeliers om ook open te zijn en op werknemers om op zondag te werken is de laatste jaren toegenomen. Dit gaat ten koste van het gemeenschappelijke karakter van deze dag, zoals die zich in onze samenleving manifesteert.

Voorts bestrijden de indieners de beide stellingen van de leden van de fractie van D66, dat ondernemers vrij zijn in hun keuze om op zondag open te zijn en dat zij hiermee hun economische positie kunnen versterken. Ook het argument van de beperkte winkelopeningstijden gezien de lengte van de gemiddelde werkweek is wat betreft de indieners niet geldig. De indieners wijzen erop dat de huidige Winkeltijdenwet reeds voorziet in een dagelijkse winkelopenstelling van zes uur in de ochtend tot tien uur in de avond zes dagen per week, dit eventueel aangevuld met twaalf koopzondagen. Ondernemers behouden dus de ruime vrijheid hun openingstijden aan te passen aan de beschikbaarheid van de consument. Er is hier naar de mening van de indieners dan ook geen sprake van het misgunnen van de vrijheid, zoals de leden van de D66-fractie stellen, maar het bieden van een evenwicht tussen de verschillende waarden die bij dit thema aan de orde zijn.

*De leden van de fractie van D66 willen voorts benadrukken dat zij het recht van gelovigen om niet te hoeven werken op voor hen heilige dagen respecteren. Zij wijzen erop dat zij in het verleden voor dit recht zijn opgekomen. Tegelijk vinden zij dat gelovigen aan niet-gelovigen de ruimte dienen te bieden om een zondag op een andere wijze te besteden. Kunnen*

*de indieners, of misschien de twee indieners apart, aangeven in welke mate religieuze redenen meespelen om onderhavig voorstel te doen?*

Zoals eerder gesteld hebben beide indieners de initiatiefvoorstel vormgegeven vanuit een eigen invalshoek. Het zal de leden van de D66-fractie dan ook niet verbazen dat voor het lid Gesthuizen religieuze redenen niet meespelen, terwijl dit voor het lid Van der Vlies wel een factor van substantiële betekenis is. Hierbij dient overigens de kanttekening geplaatst te worden dat het lid Van der Vlies meermalen heeft aangegeven dat het principiële bezwaar van zijn fractie tegen de zondagsopenstelling *an sich* gewoon blijft staan, maar dat de indieners gezamenlijk de handen ineen hebben geslagen teneinde de uitholling van de Winkeltijdenwet tegen te gaan. Ook wijzen de indieners erop dat ze beiden volledig achter de gegeven motivatie van het wetsvoorstel staan, zoals beschreven in de Memorie van Toelichting en dat de leden van de D66-fractie daar de gedeelde motivatie van de indieners kunnen nalezen.

*De leden van de fractie van D66 vragen de indieners om te onderbouwen met een recente onafhankelijke studie welke problemen er precies leven ten aanzien van de verstoring van de zondagsrust. Eenzelfde recente studie zien deze leden graag tegemoet ten aanzien van leefbaarheid, openbare orde en veiligheid. Dergelijke studies zouden, naar de mening van deze leden, meer inzicht kunnen geven in de problematiek die door middel van het wetsvoorstel volgens de indieners wordt opgelost.*

De leden van de D66-fractie vragen om recente studies aangaande de verstoring van zondagsrust, leefbaarheid, openbare orde en veiligheid, teneinde een beter beeld te kunnen vormen van de problematiek die dit wetsvoorstel poogt op te lossen. Voor het antwoord op de gestelde vragen, verwijzen de indieners in de eerste plaats naar het evaluatierapport. De eerste problematiek die dit wetsvoorstel poogt op te lossen is het onoorbaar ontduiken van de bepalingen aangaande winkelopenstelling op zondagen. Indien dit gerepareerd is, staat het de lokale overheden nog steeds vrij om op decentraal niveau de door de leden van de D66-fractie genoemde zaken te onderzoeken. Sterker nog, met het benoemen van de waarden die in ieder geval bij de beraadslagingen moeten worden betrokken, pogen de indieners er zorg voor te dragen dat er anders dan nu vaak het geval is een zo breed mogelijke afweging op lokaal niveau plaatsvindt.

*De leden van de SGP-fractie stellen dat de huidige praktijk bewijst dat gemeenten de genoemde bepalingen op verschillende wijze uitleggen en toepassen. Ook wordt er steeds vaker gebruik van gemaakt en is de interpretatie van de bepalingen in steeds meer gevallen twijfelachtig. De indieners merken daarom terecht op dat de oorspronkelijke bedoeling van de Winkeltijdenwet op deze wijze uitgehold wordt en daarom aanscherping behoeft. Op grond van de Bijbel benadrukken de leden van de SGP-fractie dat de zondag als collectieve rustdag voor de Nederlandse samenleving van grote waarde is. Het is opvallend dat hiervoor brede maatschappelijke erkenning is, hoewel religieuze overwegingen in den brede een ondergeschikte rol spelen. Zondagsopenstelling van winkels doet afbreuk aan de positie van de zondag als collectieve rustdag. Het recent door het Platform Detailhandel Nederland geschetste banenverlies als gevolg van de voorgestelde aanscherping van de Winkeltijdenwet door de regering, à 15 000 tot 20 000 banen, bevestigt de grote impact die zondagsopenstelling van winkels heeft op zondagsrust en maatschappij, hoewel de leden de berekening wel subjectief en vergezocht vinden. Op grond van het voorgaande willen de leden van de SGP-fractie duidelijk markeren dat zij de voorliggende wijziging van de Winkeltijdenwet een noodzakelijke en goede stap*

*achten en daarom van harte onderschrijven, maar dat zij de gewijzigde Winkeltijdenwet niet als ideaal eindbeeld beschouwen.*

De indieners onderschrijven de analyse van de leden van de SGP-fractie dat diverse bepalingen in de Winkeltijdenwet wel op zeer uiteenlopende wijze worden uitgelegd en dat de oorspronkelijke bedoeling van de Winkeltijdenwet hiermee wordt omzeild. Ook delen de indieners de mening dat zondagsopenstelling van steeds meer winkels afbreuk doet aan het karakter van de zondag als collectieve rustdag. De indieners vragen zich wel af of het onderzoek van het Platform Detailhandel Nederland een betrouwbare pijler is om deze stelling op te baseren, aangezien een onderbouwing – los van het feit dat men zegt een rondvraag onder de leden te hebben gedaan – van de cijfers tot op heden achterwege is gebleven.

Zoals reeds de verwachting was, is de schatting van dit Platform niet in overeenstemming met de werkelijkheid en niet gebaseerd op feiten. Ten overvloede wijzen de indieners erop dat de schattingen van het Platform Detailhandel Nederland intussen achterhaald zijn door het CPB-document<sup>1</sup> over de economische gevolgen van de beoogde aanpassing van de Winkeltijdenwet.

### **3. Toepassing toerismebepaling**

*Kunnen de indieners nader ingaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, wat wordt verstaan onder «toerisme van uitzonderlijke aard»? Betekent dit dat lang niet alle vormen van toerisme in aanmerking genomen worden voor de vrijstelling? Welke wel en welke niet?*

In een uitgebreide noot bij een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven inzake de toepassing van de toerismebepaling door de deelgemeente Amsterdam-Noord<sup>2</sup>, wordt reeds een waardevolle samenvatting gegeven van de huidige stand van de jurisprudentie. Daaruit blijkt reeds dat ook onder de bestaande wet niet zomaar kan worden besloten of er sprake is van toeristische aantrekkingskracht.

Vanwege de grote onduidelijkheid die nog steeds bestaat, hebben de indieners gekozen voor een definitie van toerisme die bestaat uit diverse elementen die naar hun mening aansluiten bij de bedoeling die de wetgever had toen deze bepaling destijds in de wet werd opgenomen. Daarom wordt in artikel 3, derde lid, onderdeel a gesproken over «toerisme van structurele en uitzonderlijke aard en omvang». Deze elementen dienen in samenhang te worden gezien.

Onder de term toerisme kunnen allerlei zaken vallen, zoals het bezoeken van een dierentuin of een stadswandeling of het bezoeken van een park of strand. Bij de totstandkoming van de wet is destijds uitdrukkelijk niet bedoeld om al deze vormen van toerisme onder de wettelijke definitie van toerisme te laten vallen. Concreet werd toen gedacht aan bijvoorbeeld belangrijke trekpleisters als de historische binnenstad van Amsterdam of de boulevard van Scheveningen. Een zeer belangrijke indicator voor de uitzonderlijkheid van de aard van het toerisme is dat een belangrijk deel van het toerisme van buiten de regio komt en zelfs grote internationale aantrekkingskracht heeft. Het bedoelde toerisme steekt daarmee objectief uit boven andere gemeenten. Daarmee wordt in de in dit wetsvoorstel bedoelde definitie dus niet gedacht aan de aanwezigheid van bijvoorbeeld enkel een dierentuin of stadspark. Dat zijn naar de mening van indieners geen vormen van toerisme die uitzonderlijk zijn.

Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven dient naast deze uitzonderlijke aard tevens voldaan te zijn aan de eisen dat het moet gaan om zeer grote bezoekersstromen (uitzonderlijke omvang), geen incidenteel toerisme mag betreffen zoals een jaarlijks terugkerende festiviteit

<sup>1</sup> CPB, *Economische gevolgen beoogde aanpassing Winkeltijdenwet*, september 2009.

<sup>2</sup> CBB, 11 maart 2009, Gst. 2009, nr. 73.



(structurele aard) en het moet gaan om voortdurende bezoekersstromen (structurele omvang).

*De leden van de VVD-fractie zien geen heil in de beperking dat avondwinkels op zondag alleen open mogen zijn als zij vóór 16.00 uur dicht zijn. De leden kunnen deze redenering niet volgen. Is zondagsrust aan een bepaald tijdstip gebonden?*

De indieners betogen niet dat de zondagsrust aan een bepaald tijdstip is gebonden. De bestaande wettelijke bepaling voor avondwinkels bevat reeds het tijdstip van 16.00 uur. Aan dat tijdstip veranderen zij niets. Het probleem dat de indieners met de wijziging van dit onderdeel op willen lossen is dan ook van andere aard. De regeling voor avondwinkels houdt in dat in elke gemeente een beperkt aantal avondwinkels kan worden toegestaan. In de praktijk blijkt dat in heel veel gemeenten supermarkten een verzoek indienen om als avondwinkel te fungeren om op deze manier elke zondag open te zijn. De regeling die dus bedoeld is voor winkels die ook doordeweeks avondwinkel zijn, wordt daarmee gebruikt door winkels die normaal gesproken ook al de hele week open zijn. Gewone supermarkten doen zich daarmee op zondag voor als avondwinkel. Dit werkt concurrentievervalsend voor supermarkten en zou daarom ook vanuit liberaal gezichtspunt gezien niet aanbevelenswaardig dienen te zijn.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden graag een nadere toelichting van de indieners krijgen op de toevoeging «voor een deel van de gemeente» (artikel 3, derde lid aanhef). Wat willen de indieners precies bereiken met deze aanvullende eis aan gemeenten? Kunnen zij inzichtelijk maken hoe groot het probleem is dat zij willen ondervangen?*

Gemeenten die gebruik maken van de toerismebepaling gaan op diverse manieren om met deze uitzondering. Sommige gemeenten beperken de toepassing van deze bepaling tot een enkele branche, andere gemeenten beperken de toepassing tot het gebied dat ook werkelijk toeristisch is en weer andere gemeenten kiezen voor ongeclausuleerde toepassing van de toeristische bepaling. De indieners vinden dat er om gebruik te maken van de toerismebepaling ook werkelijk samenhang dient te zijn tussen het gebied waar het toerisme zich concentreert en het gebied waar winkelopenstelling mogelijk is. Dit volgt reeds uit de systematiek van de wet, maar is er niet duidelijk in vastgelegd. Om die reden vinden zij het belangrijk om de bepaling zodanig te verduidelijken dat de koppeling uitdrukkelijk wordt gemaakt dat het toerisme zich beperkt tot een deel van de gemeente. Juist omdat er een steeds grotere diversiteit ontstaat en in de ogen van de indieners te gemakkelijk van de toerismevrijstelling gebruik wordt gemaakt – zij verwijzen hiervoor onder andere naar de brief over de Winkeltijdenwet van 5 oktober 2007<sup>1</sup> – vinden zij het belangrijk om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de algemene regel dat winkels op zondag gesloten zijn.

*Volgens de leden van de ChristenUnie stellen de indieners dat de toerismebepaling niet duidelijk genoeg is geformuleerd, waardoor initiatieven als het openstellen van winkels buiten het centrum op zondag kansloos te laten zijn, wegens strijd met de uitdrukkelijke bedoeling van de wet. De indieners zien hierbij een bevoegdheid van de regering om bij algemene maatregel van bestuur een nadere invulling te geven van de toerismebepaling. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen in dit verband op de veelzijdigheid van toerisme. Zij vragen of iedere vorm van toerisme in één lijst met criteria kan worden omvat. Wat is de meerwaarde van een landelijk opgestelde lijst van kwantitatieve criteria?*

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 XIII, nr. 3.

Zoals uit de evaluatie is gebleken, is voor veel gemeenten de toepassing van de toerismebepaling onduidelijk. De mogelijkheid die in het zevende lid van artikel 3 wordt geboden om nadere regels te stellen, kan naar de mening van de indieners tegemoet komen aan het bieden van verdere duidelijkheid voor gemeenten over de reikwijdte van de wettelijke bepalingen. Anders dan de leden van de ChristenUnie lijken te veronderstellen, hebben de indieners niet beoogd een directe koppeling te maken tussen openstelling in het toeristische deel van de gemeente en de nadere regels die kunnen worden gesteld ten aanzien van het gebruik van de toerismebepaling. De nadere regels zijn dus niet verplicht en daarom is het ook niet noodzakelijk om te veronderstellen dat er één lijst met criteria komt, al mag dit ook zeker niet worden uitgesloten. De indieners beogen hierbij niet om aan de definitie van toerisme iets te veranderen.

*De leden van de fractie van D66 vinden de huidige toerismebepaling in de wet achterhaald. Liever zien zij een andere bepaling, namelijk dat het gemeenten mogelijk wordt gemaakt om de opening van winkels op zondag toe te staan. Deze leden vinden de toerismebepaling achterhaald omdat het begrip «toerisme» zeer breed uitlegbaar is. Er zijn immers veel mensen die een dagje uit winkelen ook onder toerisme verstaan. Toerisme en winkelen kunnen en zijn vaak elkaars verlengde, met elkaar verknoot. Het verbaast deze leden dan ook dat de indieners deze semantische discussie verder willen aanwakkeren om het «toeristisch» element een nog grotere rol te geven, dan die nu al heeft. Deze leden vragen hiervoor van de indieners een verklaring en onderbouwing.*

De indieners kunnen de visie van de leden van de D66-fractie over de toerismebepaling niet delen. Hun visie dat de toerismebepaling achterhaald is, kan op zijn minst genuanceerd worden als men ziet hoezeer gemeenten geïnteresseerd zijn in deze uitzonderingsmogelijkheid die de wet biedt.

Aan het voorstel van deze leden om gemeenten toe te staan om winkels op zondag open te stellen, wordt door de Winkeltijdenwet al in ruime mate voorzien. Hoewel men van mening kan verschillen over de wenselijkheid van het stellen van regels ten aanzien van winkelopenstelling, is naar de mening van de indieners met de regeling van twaalf koopzondagen al in ruime mate een mogelijkheid geboden voor gemeenten om winkels op zondag open te stellen. Juist vanwege wezenlijke andere waarden dan die voortvloeien uit een eenzijdige economische beschouwing, is het naar de mening van deze leden belangrijk dat de Winkeltijdenwet belangrijke waarborgen biedt ten behoeve van onder meer werknemers en kleine winkeliers.

Deze leden kunnen zich voorstellen dat sommige mensen het winkelen op zondag als een toeristische attractie zien. De wet zoals die nu luidt vraagt om toerisme dat reeds aanwezig is, buiten de verkoopactiviteiten. De leden van de D66-fractie starten daarom met hun vraag zelf een semantische discussie, waar de huidige wettekst nu juist op dit punt een duidelijke uitspraak doet. De wet zelf geeft reeds aan dat winkelen (de verkoopactiviteiten) voor de toepassing van deze wet geen toerisme is. De indieners zien dus niet in waarom dit wetsvoorstel de discussie verder zou aanwakkeren, omdat er juist op dit punt niets verandert aan de wet. De indieners beogen juist met de wetwijziging de Winkeltijdenwet zodanig te wijzigen dat hij veel duidelijker wordt en de toepassing van de wettelijke bepalingen daarmee minder discussie oproept.

*Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten, waaronder de gemeente Deventer, waar in de verordening is opgenomen dat de winkeliers die ontheffing hebben aangevraagd voor zondagsopenstelling dan ook verplicht zijn om hun winkel op zondag open te stellen, willen zij de verkregen ontheffing behouden. De leden van de SGP-fractie achten dit*

*een ongewenste druk op zondagsopenstelling en in strijd met het uitgangspunt dat winkels op zondag gesloten moeten zijn. Erkennen de indieners deze zorg? Zijn zij bereid een extra bepaling in het wetsvoorstel op te nemen om te voorkomen dat gemeenten deze verplichting in de verordening opnemen?*

De indieners zijn met de leden van de SGP-fractie van mening dat druk op winkeliers om op zondag open te zijn, ongewenst is. Zij hebben voorts nog niet de indruk dat deze druk om open te zijn, breed door gemeenten wordt toegepast. Mocht dat wel het geval worden, dan is het inderdaad aan te bevelen om de wet op dit punt aan te passen.

*De leden van de SGP-fractie wijzen verder op een door hen gesignaleerde uitholling van de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing bij «bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard» (artikel 4, lid 3 van huidige Winkeltijdenwet), zoals religieuze of nationale feestdagen. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) heeft in oktober jl. goedkeuring onthouden aan de zondagsopenstelling van een supermarkt in Amsterdam Noord, omdat deze supermarkt op de zondag allerlei internationale feesten, als de Chinese dag van het Kind en de Tsjechische Johannes Husdag, viert. Hoewel de goedkeuring is onthouden, geven de aanvraag en de verkregen ontheffing wel aan hoe er in de praktijk omgesprongen wordt met de genoemde ontheffingsbepaling. De leden van de SGP-fractie maken zich grote zorgen over deze uitholling, temeer daar de minister van Economische Zaken in antwoord op vragen van deze fractie heeft aangegeven dat zij de op basis van een beroep op allerlei internationale feestdagen verleende ontheffing in overeenstemming acht met de intentie van de uitzonderingsbepaling genoemd in artikel 4, lid 3. Volgens deze leden is in het genoemde geval overduidelijk gezocht naar wettelijke mogelijkheden om het aantal zondagsopenstellingen uit te kunnen breiden en is hier geen sprake van een gerezen behoefte vanuit de lokale gemeenschap om in verband met de viering van de betreffende feestdag een supermarkt te kunnen bezoeken. Erkennen de indieners dat op deze wijze ook de in artikel 4, lid 3, genoemde uitzonderingsbepaling uitgehold wordt? Zien zij mogelijkheden om ook een aanscherping van genoemde uitzonderingsbepaling op te nemen in het voorliggende initiatiefwetsvoorstel?*

De leden van de SGP-fractie wijzen terecht op de ongewenstheid van het zoeken van allerlei ontsnappingsroutes om onder het verbod op zondagsopenstelling uit te komen. De indieners hebben overwogen of het noodzakelijk was om een aanscherping zoals voorgesteld door deze leden in het voorstel op te nemen. Toen bleek dat het College van Beroep voor het Bedrijfsleven een zo duidelijke uitspraak deed, waarin nadere voorwaarden werden gesteld aan het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid op grond van artikel 4, derde lid van de wet, hebben zij ervan afgezien. Met die uitspraak is immers uitdrukkelijk vastgesteld dat de vrijheid om van deze uitzondering gebruik te maken «haar begrenzing [heeft] in hetgeen onder de gegeven omstandigheden redelijk is te achten. (...) Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan bij het hanteren van het begrip «bijzondere gelegenheid van tijdelijke aard» als grond voor het verlenen van ontheffing in verband met een feestelijkheid, als richtsnoer in aanmerking worden genomen, dat een verband moet kunnen worden aangewezen met een gebeurtenis dan wel met het beleven of uiten van opvattingen of gevoelens, waaraan blijkens een breed gedragen mening van de bevolking of een bevolkingsgroep op landelijk dan wel op lokaal niveau, een feestelijke, gedenkwaardige betekenis moet worden gehecht.»<sup>1</sup> Deze ondubbelzinnige uitspraak van het CBB maakt duidelijk dat het standpunt van de minister in haar antwoord op de schriftelijke vragen over internationale feestdagen onjuist was.

<sup>1</sup> LJN: BG2147, Voorzieningenrechter College van Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 08/772.

#### **4. Goedkeuringsbevoegdheid minister van Economische Zaken**

*De leden van de CDA-fractie willen dat de rijksoverheid vanuit het belang van werknemers en van kleine ondernemers kaders stelt aan de openingstijden van winkels, maar binnen die kaders moeten gemeenten de ruimte hebben om op basis van lokale argumenten een afweging te maken. Waarom willen de indieners een einde maken aan de decentrale uitvoering van de wet? Zijn indieners van mening dat gemeenten onvoldoende in staat zijn om de Winkeltijdenwet uit te voeren en te handhaven? Hoe kijken indieners in dit verband aan tegen de autonomie van gemeenten?*

De indieners zijn blij met de steun die de leden van de CDA-fractie uitspreken voor het stellen van kaders ten aanzien van winkelopenstelling in het belang van werknemers en kleine ondernemers. In het wetsvoorstel sluiten de indieners nauw bij de door deze leden gewenste waarborgen aan door in het gemeentelijke besluitvormingsproces uitdrukkelijk aandacht te vragen voor de belangen van werknemers en kleine ondernemers. Hieruit blijkt reeds dat de conclusie van de leden van de CDA-fractie dat de indieners een einde willen maken aan de decentrale uitvoering van de wet, onjuist is. De besluitvorming over de toepassing van de toerismebepaling blijft op lokaal niveau, waarbij wel duidelijker wordt aangegeven aan welke voorwaarden die besluitvorming moet voldoen.

Om juist ook de in de wet vastgelegde landelijke regels goed te handhaven, menen de indieners dat het wel gewenst is wanneer er vanuit het rijk getoetst wordt of aan de voorwaarden is voldaan. Deze wens komt voort uit de ook in het coalitieakkoord gesignaleerde problemen dat gemeenten oneigenlijk gebruik maken van deze vrijstellingsmogelijkheid in de wet. Bovendien wordt deze constatering gedragen door het evaluatierapport dat ook reeds spreekt van «een onelegante oplossing» als gemeenten toenemend gebruik maken van de vrijstelling voor toerisme. Juist strengere eisen aan de bevoegdheid om gebruik te maken van de toerismebepaling geeft gemeenten de mogelijkheid in handen om zich in de eerste plaats te laten leiden door inhoudelijke overwegingen en niet door een olievlekwerking, waarbij steeds meer gemeenten enkel vanwege openstelling in omliggende gemeenten besluiten de toerismebepaling toe te passen. Zeker ook in vergelijking met de mate van gemeentelijke autonomie op andere terreinen van wetgeving, betreft het een zeer beperkte correctie op de gemeentelijke autonomie. Voor een nadere toelichting hierop verwijzen de indieners naar de reactie op vragen van de leden van de ChristenUniefractie aan het einde van deze paragraaf.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat gemeenten via de Vereniging van Gemeenten (VNG) hebben aangegeven problemen te hebben met de voorgestelde wetswijziging. Zij stellen juist een verruiming voor van de wet naar 20 zondagen. Hoe beoordelen de indieners van het wetsvoorstel het draagvlak onder gemeenten voor dit wetsvoorstel en de gevolgen die dit heeft voor de uitvoering van deze wet?*

De indieners zijn er bekend mee dat de VNG pleit voor meer ruimte voor gemeenten om koopzondagen toe te staan. Tegelijkertijd zijn er vanuit een heel andere invalshoek bezwaren tegen verruiming in te brengen. Met name denken de indieners hierbij aan de belangen van werknemers en kleine winkeliers onder wie er zeer velen zijn die hun zondag met hun familie of vrienden of op andere plaatsen willen doorbrengen. De indieners betreuren het dat de VNG vrijwel volledig voorbij gaat aan deze waarden, zoals die door de indieners in het wetsvoorstel ook concreet zijn benoemd. De indieners verschillen daarom ook van mening met de VNG over de wenselijkheid van verruiming van het aantal koopzondagen. Eerder in deze reactie hebben de indieners reeds aangegeven dat zij de besluitvorming op plaatselijk niveau laten. De indieners zijn een groot

voorzitter van gemeentelijke autonomie. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat deze autonomie altijd begrensd wordt door de kaders die de wet stelt. De indieners zijn van mening dat met dit wetsvoorstel het evenwicht ten gunste van zondagsrust, werknemers en kleine winkeliers weer meer wordt hersteld. Om de handhaving van de wet te verbeteren hebben de indieners juist ook aan dit aspect aandacht besteed in het voorstel. De verduidelijking van de kaders van de wet zorgen er juist voor dat de in het evaluatierapport geconstateerde onduidelijkheid wordt weggenomen, waardoor de handhaving ook eenvoudiger wordt. Onduidelijkheid van de wet kan dan niet langer reden zijn om de wet niet te handhaven.

*Waarop moet de minister van Economische Zaken toetsen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Betreft het hier een marginale toetsing of een meer politieke toetsing? Op welke manier zou een norm moeten worden ontwikkeld voor de structurele en uitzonderlijke aard die het toerisme zou moeten hebben?*

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe indringend de toetsing plaats dient te hebben. Het toetsingskader voor de minister van Economische Zaken is de tekst van de Winkeltijdenwet, zoals die na wijziging komt te luiden. Hierin zijn naar de mening van de indieners dan duidelijke criteria opgenomen die het voor gemeenten mogelijk maken om de kwaliteit van de verordeningen en de toelichting daarop sterk te verbeteren ten opzichte van de bestaande situatie. Er mag daarom verondersteld worden dat naar mate de kwaliteit beter is, de toetsing in principe marginaal kan zijn, aangezien de criteria duidelijk in de wet (en eventueel in het besluit) zijn opgenomen.

Zoals in de toelichting reeds weergegeven kan het in de praktijk nodig blijken dat er nadere regels gesteld moeten worden. Op voorhand hebben de indieners van het voorstel de indruk dat het wetsvoorstel gemeenten voldoende duidelijkheid biedt. Slechts indien het nodig is, kunnen er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere inhoudelijke of technische regels worden gegeven.

*Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of een verordening die het aantal koopzondagen beperkt ook dient te worden voorgelegd aan de minister van Economische Zaken. Is het deze minister ook toegestaan dergelijke beperkende verordeningen niet goed te keuren?*

Het wetsvoorstel sluit aan bij de hoofdregel van de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag in principe gesloten zijn en handhaaft het bestaande maximum van twaalf koopzondagen. Er wordt daarom geen onderscheid gemaakt tussen verordeningen die meer dan twaalf koopzondagen toestaan. Voor de gestelde motiveringsplicht maakt het daarom op grond van het voorstel niet uit of een gemeente het aantal koopzondagen uitbreidt of vermindert. Zolang gemeenten boven het aantal van twaalf koopzondagen uitkomen, dient er altijd sprake te zijn van een deugdelijke, voor ieder kenbare motivering die aan de in de wet gestelde voorwaarden voldoet. Bij verordeningen die het aantal zondagen waarop winkels in het kader van toerisme open kunnen zijn beperken, ligt het voor de hand te veronderstellen dat het eenvoudiger is om te motiveren op welke wijze aan de in de wet gestelde voorwaarden wordt voldaan. Het betreft immers bij de vrijstellingen en ontheffingen in verband met toerisme een bevoegdheid van gemeenten. Zij zijn niet verplicht om van die bevoegdheid gebruik te maken. Het ligt daarom ook niet voor de hand te veronderstellen dat de minister een dergelijke beperkende verordening goedkeuring zal onthouden.

*De leden van de VVD-fractie vinden, naast het geschetste principiële uitgangspunt, het achteraf goedkeuren van iedere gemeentelijke verordening bureaucratisch. Tevens menen zij dat dit voornemen tornt aan de decentrale bevoegdheid van gemeenten. Welk doel dient de ministeriële goedkeuring?*

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie merken de indieners op dat reeds in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie op de motivering is ingegaan. In aanvulling daarop merken zij op dat gemeenten niet verplicht zijn van de geboden mogelijkheid gebruik te maken. Gezien het belang van de te beschermen waarden, is het naar de mening van de indieners gewenst dat duidelijk en nauwkeurig wordt gemotiveerd, waarom van de wettelijke bepalingen wordt afgeweken.

*Hoe zien de indieners de voorgestelde voorafgaande ministeriële toetsing in het licht van gemeentelijk medebewind, waarbij het lokaal bestuur als uitvoerder en handhaver van landelijke wetgeving optreedt, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Gemeenten moeten laten zien dat ze voldoende maatregelen nemen om de bepalingen van wet en verordening te handhaven. Past het in de verhouding gemeente – rijk om deze gemeentelijke verordeningen op dit punt vooraf ter goedkeuring aan de minister van Economische Zaken voor te leggen? Kunnen de indieners aangeven waarom het stelsel van lokale democratie, waarbij in de eerste plaats de gemeenteraad toeziet op het gemeentebestuur, op dit punt tekort zou schieten?*

De indieners hebben moeten constateren – zoals ook in het evaluatie-rapport en in navolging daarvan in het regeerakkoord is opgemerkt – dat gemeenten in toenemende mate oneigenlijk gebruik maken van de bepalingen rond toerisme in de Winkeltijdenwet. Daarbij komt dat het evaluatierapport over de Winkeltijdenwet tevens constateert dat gemeenten weinig tot geen aandacht hebben voor handhaving van de Winkeltijdenwet. De indieners vinden dat hierdoor de waarden van zondagsrust, de belangen van werknemers en kleine winkeliers en de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid in de gemeente in de knel komen. Om aan deze handhaving een impuls te geven, achten zij het van belang dat iedere gemeente ook in beleidsmatige zin weergeeft op welke wijze de wet wordt gehandhaafd.

Zoals reeds in antwoord op vragen van de CDA-fractie is weergegeven, blijft de besluitvorming plaatsvinden op lokaal niveau. Met inachtneming van de gemeentelijke vrijheid om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheden die de wet biedt, menen de indieners met dit voorstel genoemde waarden maximaal te beschermen.

*Deze leden wijzen voorts op de inzet van het kabinet om, in lijn ook met voorgaande kabinetten, zo veel mogelijk taken en bevoegdheden te decentraliseren. Kunnen de indieners aangeven om welke reden het adagium «decentraal wat kan, centraal wat moet», op het punt van de Winkeltijdenwet niet van toepassing zou zijn? Kunnen de indieners ook aangeven hoe hun voorstel zich verhoudt met andere beleidsterreinen waarbij een bepaald evenwicht tot stand is gekomen tussen de decentrale autonomie en centrale regelgeving, zoals bijvoorbeeld bouw- en woning toezicht, drank- en horecawet, openbare orde, enzovoorts?*

De indieners kunnen zich volledig vinden in het door de leden van de ChristenUnie naar vorengebrachte adagium «decentraal wat kan, centraal wat moet». Juist om die reden hebben de indieners de bevoegdheid om gebruik te maken van de vrijstellingsbevoegdheid voor toeristische gemeenten in zeer belangrijke mate bij de gemeente neergelegd. Voor zover het decentraal mogelijk is, hebben zij gemeenten de ruimte gelaten

om zelf invulling te geven aan het beleid rond openstelling van winkels. Gezien het belang dat indieners – in lijn met de discussie over de Winkel-tijdenwet halverwege de jaren negentig – hechten aan goede waarborging van de in het vijfde lid genoemde waarden, achten zij een kleine nuance-ring op de gemeentelijke beleidsvrijheid gerechtvaardigd. Op deze wijze is enerzijds tegemoet gekomen aan de wens bij toeristische gemeenten om gebruik te maken van de vrijstellingen en ontheffingen en anderzijds aan een zo effectief mogelijke bescherming van essentiële waarden en belangen.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er terecht op dat ook in diverse andere wetten is gepoogd een evenwicht te vinden tussen centrale en decentrale vaststelling, toetsing en uitvoering van regels. In dit verband kan onder meer gewezen worden op de Wet op de ruimtelijke ordening, waar de minister van VROM de mogelijkheid heeft dwingend in te grijpen in het door de gemeenteraad vastgestelde bestem-mingsplan, door het geven van een aanwijzing. Ook kan hij op andere wijze dwingend ingrijpen in de besluiten die door de gemeente genomen zijn. Ook de Drank- en Horecawet kent diverse bepalingen waarbij de minister nadere regels kan geven. Het toezicht op de naleving van deze wet is gelegd bij het onder verantwoordelijkheid van de minister van VWS vallende Staatstoezicht op de volksgezondheid. Ten slotte wijzen de indie-ners op de Woningwet, waarin regels worden gegeven ten aanzien van onder meer de bouwverordening. De minister van WWI kan vanwege tal van belangen en waarden vergaande regels stellen ten aanzien van onder meer de bouw en instandhouding van woningen. Indien gemeenten hun bouwverordening niet binnen de periode van een jaar aangepast hebben aan de (nieuwe) regels van een AMvB, werkt die AMvB zelfs rechtstreeks. Hierdoor kunnen gemeenten op vergaande wijze gedwongen worden om hun bouwverordening aan te passen. Tevens kan de Minister vorderen dat een bouwvergunning door gemeenten wordt ingetrokken in verband met een goede ruimtelijke ordening.

De indieners concluderen daarom dat er op diverse beleidsterreinen op een zeer verschillende wijze invulling wordt gegeven aan de verhouding tussen rijksoverheid en decentrale overheden. Terugkerende gedachte is steeds dat bij zaken waar de rijksoverheid bijzondere waarde aan hecht, gekozen wordt voor een of andere vorm van correctie door de rijksoverheid op gemeentelijke besluitvorming en handhaving. In vergelijking met deze wetten, betreft het bij dit voorstel slechts een zeer beperkte inbreuk op de gemeentelijke autonomie, terwijl het tevens om waarden gaat die – veronderstellen de indieners – ook door de leden van de ChristenUnie-fractie als van grote waarde gezien worden.

*De leden van de fractie van D66 maken er bezwaar tegen dat lokale overheid beperkt worden in hun ruimte om een eigen afweging te maken in winkeltijdenbeleid. Naar de mening van deze leden heeft juist de lokale overheid het best zicht op de behoeftes van de lokale economie en bevolking. Een generiek instrument om winkeltijden te beperken komt niet tegemoet aan lokale belangen. Hoe reageren de indieners op het massale verzet van lokale overheden, verenigd in de VNG, tegen het voornemen van de indieners om meer landelijke sturing aan te brengen?*

De indieners hebben de indruk dat de leden van de D66-fractie onvol-doende oog hebben voor het gegeven dat het stellen van regels door de rijksoverheid en het bieden van gemeentelijke vrijheid om daar nadere invulling aan te geven voortdurend bestaat uit het zoeken van een balans tussen de diverse waarden en belangen die in aanmerking genomen dienen te worden. Zoals reeds hiervoor toegelicht, betreft het een correctie op de gemeentelijke beleidsvrijheid, die aansluit bij de waarden die reeds aan de Winkel-tijdenwet ten grondslag liggen. Binnen die

grenzen kunnen lokale overheden nog steeds naar eigen inzicht afwegingen maken die zij het beste vinden passen bij hun gemeente.

## **5. Beroepsmogelijkheid**

*Indien dit wetsvoorstel aangenomen wordt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, blijft dan ook de al bestaande beroepsmogelijkheid in stand? Gaat deze gelden naast de bevoegdheden van de gemeenteraad en de minister van Economische Zaken? Is zodoende twee keer beroep mogelijk, politiek beroep en juridisch beroep?*

Dit wetsvoorstel beoogt geen andere wijzigingen aan te brengen dan ten aanzien van de toerismebepaling en de avondwinkels op zondag. Er wordt dan ook niets veranderd aan de bestaande beroepsmogelijkheden. De bevoegdheid van de gemeenteraad wordt aan kaders gebonden, maar dat betekent niet dat er extra beroepsmogelijkheden komen. Op dit punt is de bevoegdheid van de minister van Economische Zaken de enige aanvulling op de bestaande regels.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de visie van de indieners hoe het stelsel van bezwaar en beroep in het kader van het voorgelegde wetsvoorstel zou kunnen werken. Is een door de minister getoetst voorstel ter uitwerking van de Winkeltijdenwet op plaatselijk niveau een besluit dat voor beroep vatbaar is?*

Zoals bij de antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie al is aangegeven, brengt dit voorstel geen andere wijzigingen in de bestaande mogelijkheden voor bezwaar en beroep dan de goedkeuring door de Minister van Economische Zaken. Deze goedkeuring is slechts een voorwaarde voor de inwerkingtreding van de verordening. De totstandkoming van dit besluit blijft gewoon op plaatselijk niveau plaatsvinden.

## **6. Effecten wetsvoorstel**

### *6.1. Omzet en werkgelegenheid*

*Hoeveel winkels zullen naar de inschatting van de indieners moeten sluiten, indien dit initiatiefwetsvoorstel van kracht zou worden, vragen de leden van de PvdA-fractie.*

De leden van de PvdA-fractie vragen de indieners naar een inschatting aangaande het aantal winkels dat door dit initiatiefwetsvoorstel de deuren zou moeten sluiten. Een indicatie voor de consequenties kan worden gevonden in het eerder genoemde rapport van het CPB. De indieners kunnen zich voorstellen dat op lokaal niveau enkele ondernemers – die nu gebruik maken van een vrijstelling of ontheffing om op zondag de winkel te openen – enig nadeel kunnen ondervinden van dit voorstel, maar schatten in dat dit nadeel teniet gedaan zal worden door het verbeteren van de concurrentiepositie van ondernemers in omliggende gebieden die niet de keuze hebben om op zondag open te gaan of ervoor kiezen dit niet te doen. Zij verwachten niet dat als gevolg van dit voorstel winkels hun deuren zouden moeten sluiten. In iedere gemeente dient men immers uit te gaan van striktere regels rond de toerismebepaling en een betere handhaving. De omzet zal hierdoor spreiden.

*De leden van de fractie van D66 vragen de indieners naar een recente cijfermatige onafhankelijke analyse van de effecten van dit wetsvoorstel voor de inkomsten van winkeliers, uitgesplitst naar regio en branche, alsmede de effecten op de werkgelegenheid. Hierbij zijn deze leden onder*



*meer geïnteresseerd in de effecten op de grensregio, zoals in Zeeland en Limburg. Deze leden verzoeken de indieners om in te gaan op het verlies aan gelijk speelveld voor ondernemers en winkeliers in de grensregio. Deze winkeliers zullen klanten verliezen die zich op naar het buitenland vervoegen waardoor deze klanten ook op andere momenten niet zullen winkelen bij de Nederlandse winkels. De leden van de fractie van D66 vragen de indieners hoe deze winkeliers om moeten gaan met het verlies aan inkomsten.*

*Daarnaast verzoeken deze leden de indieners te reageren op inschattingen van het Platform Detailhandel Nederland en de drie grootste Nederlandse gemeenten, die stellen dat wanneer de regering besluit om de winkeltijden te beperken, direct 15 000 tot 20 000 mensen hun baan verliezen. Deze leden merken op dat het kabinet in het spoeddebat over de aanhangige wijziging van de Winkeltijdenwet op 21 januari 2009 stelde dat deze cijfers niet zouden kloppen, en dat ze indicatief zouden zijn. Delen de indieners dat oordeel van het kabinet? Deze leden wensen voorts te weten van de indieners welk verlies aan banen zij als ondergrens als aanvaardbaar hanteren voor hun voorstel. Is dat 10 000 banen? Is dat 5000 banen? Tot slot vragen de leden van de D66-fractie in het bijzonder aandacht voor consumenten die werken in de zorgsector en voor mantelzorgers. Deze consumenten ervaren dat zij door hun onregelmatige werktijden extra problemen ondervinden wanneer winkels niet ook buiten de reguliere werktijden open zijn.*

De leden van de D66-fractie vragen naar een recente cijfermatige onafhankelijke analyse naar de gevolgen van dit wetsvoorstel aangaande de inkomsten van winkeliers per regio en branche en effecten voor de werkgelegenheid. Ook vragen ze om een reactie op het onderzoek van het Platform Detailhandel Nederland. Zoals eerder gesteld zetten de indieners forse vraagtekens bij de betrouwbaarheid van dit onderzoek, aangezien na presentatie van deze – inderdaad alarmerende – cijfers bekend werd dat het een schatting betreft die gebaseerd is op een rondvraag onder de leden. De indieners houden zich liever aan de cijfers die wel bekend zijn, zoals die van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Vakcentrale CNV heeft op basis van deze cijfers een berekening gemaakt – die zij naar het beste weten van de indieners ook aan de leden van de Kamercommissie voor Economische Zaken hebben doen toekomen – waaruit blijkt dat sinds de verruiming van de zondagsopenstelling, de werkgelegenheid in de detailhandel nauwelijks is toegenomen en de banengroei in deze sector zelfs ver achterblijft bij de gemiddelde banengroei in het totaal van alle sectoren in de periode tussen 1995 en 2005. Waar het totale arbeidsvolume in deze periode 16% toenam, was dit – ondanks de verruimde openstelling – in de detailhandel slechts 7,5%. Het voltijd arbeidsvolume nam in deze periode in de detailhandel zelfs met ruim 14% af, terwijl dit over alle sectoren gezien licht toenam. Ook uit verdere cijfers blijkt dat de groei – indien aanwezig – zeer gering was. Wanneer de werkgelegenheid in de detailhandel zich blijkbaar zo weinig laat beïnvloeden door meer openstelling, lijkt voorlopig de conclusie gerechtvaardigd dat een beperktere openstelling een soortgelijk effect – of gebrek daaraan – zou kunnen hebben. Ook het reeds genoemde rapport van het CPB laat zien dat de geschatte cijfers van het Platform Detailhandel Nederland de werkelijkheid niet in het minst benaderen.

Overigens biedt de huidige Winkeltijdenwet – ook met de door de indieners voorgestelde aanpassing – nog ruimschoots gelegenheid om de openingstijden te verruimen. De vraag van de leden van D66 om aan te geven welk banenverlies voor de indieners acceptabel is, is volgens de indieners dan ook niet aan de orde. Tevens vallen vraagtekens te zetten bij de veronderstelling van de leden van de fractie van D66, dat klanten vaker naar het buitenland zullen gaan. De zondagsopenstelling in bijvoorbeeld Duitsland en België is aan strengere kaders gebonden dan in Nederland.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts aandacht voor de positie van consumenten met onregelmatige werktijden, specifiek worden hierbij mantelzorgers en mensen werkzaam in de zorgsector genoemd. Zoals deze leden weten, gaat de positie van deze groepen de beide indieners bijzonder aan het hart. Echter, de redenering dat deze groepen juist gebaat zijn bij de zondagsopenstelling gaat niet op. Sterker nog: de leden van de fractie van D66 schijnen nog uit te gaan van de openingstijden van winkels zoals die voor 1996 golden. Juist vanwege de onregelmatigheid van hun werktijden, hebben deze mensen tijdens de ruime reguliere openingstijden doordeweeks – wanneer mensen met minder flexibele arbeidsuren aan het werk zijn – meer dan gemiddeld de gelegenheid hun in- en aankopen te doen.

### *6.2. Administratieve lasten*

*De leden van de CDA-fractie voorzien een toename van (administratieve) lasten, voor zowel gemeenten als de overheid, als gevolg van de discretionaire bevoegdheid die aan de minister van Economische Zaken wordt toegekend bij voorgestelde wetswijziging. Iedere verordening moet immers door de minister worden goedgekeurd. Zijn de indieners het met deze redenering eens? Zo ja, kunnen de indieners de stijging van lasten als gevolg van deze wetswijziging kwantificeren?*

*De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden graag meer inzicht krijgen in de gevolgen voor de administratieve lasten in het algemeen. Specifiek vragen zij naar de gevolgen voor de administratieve lasten op ministerieel niveau. Op welke manier zal een rijksambtenaar een inschatting moeten maken van de toeristische aantrekkingskracht van een specifieke gemeente?*

De leden van de CDA-fractie verkeren in de veronderstelling dat de door de indieners voorgestelde wetswijziging een toename van administratieve lasten voor gemeenten en rijksoverheid tot gevolg zal hebben. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de mogelijkheid van een rijksambtenaar om de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente vast te stellen en de toename van administratieve lasten die dit tot gevolg zal hebben. Op gemeentelijk niveau beogen de indieners niets meer en minder dan een verrijking van de nu gangbare weging van belangen of waarden. Dit zal vooral een interactief proces tussen burgers en politiek zijn. Het besluit om al dan niet gebruik te maken van de toerismebepaling, zal dus voorzien moeten zijn van een goede onderbouwing. Bij deze onderbouwing zal voor een groot deel gebruik gemaakt kunnen worden van cijfers die nu ook al bij de gemeenten bekend zijn. Indien een gemeente gebruik wenst te maken van de toerismebepaling zal ze dit verzoek – voorzien van een weging van de waarden en relevante kerngegevens – aan het ministerie van Economische Zaken moeten doen toekomen. De desbetreffende rijksambtenaar zal dus in de eerste plaats dienen te bezien hoe deze waardenweging heeft plaatsgevonden. Wanneer er al sprake zou zijn van een toename van administratieve lasten, zal deze zeer gering zijn. Overigens is het terugbrengen van administratieve lasten een lovenswaardige ambitie. Die verlaging kan echter nooit als argument worden aangedragen om het ontduiken van de wet te laten voortbestaan.

### *6.3. Handhaving*

*In het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten in de toelichting op een vrijstellingsbesluit ten minste ook de waarborgen moeten weergeven die gesteld zijn ten aanzien van de handhaving van het besluit. De leden van de SGP-fractie vinden dit een terechte voor-*

*waarde. Uit het evaluatierapport over de Winkeltijdenwet (2006) blijkt dat handhaving van deze wet in de meeste gemeenten niet of nauwelijks (meer) plaatsvindt. Deze leden willen er echter op wijzen dat met de opgenomen voorwaarde maar deels voorzien wordt in de in het evaluatierapport gesignaleerde leemte. De indieners suggereren dat hun wetsvoorstel het gebrek aan handhaving zal corrigeren. Naar de mening van deze leden is hier meer voor nodig. De gewenste handhaving betreft de gehele Winkeltijdenwet en niet alleen de toerismebepaling.*

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat de indieners alleen voor de handhaving van de toerismebepaling, van gemeenten verlangen dat zij de waarborgen voor handhaving van het vrijstellingsbesluit ook in het verzoek tot vrijstelling moeten opnemen. Zij geven aan dat de indieners hiermee niet de gehele handhaving van de Winkeltijdenwet ondervangen, mede gezien het evaluatierapport Winkeltijdenwet, waarin naar voren kwam dat de meeste gemeenten überhaupt deze wet niet of nauwelijks handhaven. De indieners delen deze analyse van de leden van de SGP-fractie. Echter, de reden waarom de waarborgen voor handhaving in dit voorstel specifiek zijn toegespitst op de vrijstelling, is dat dit voorstel aan het ministerie moet worden voorgelegd. Hoewel de realiteit weerbarstiger is, dient men er in beginsel vanuit te gaan dat wetten ook op decentraal niveau worden gehandhaafd. Mocht dit niet het geval blijken te zijn – en daar zijn in het geval van de Winkeltijdenwet en specifiek voor de toerismebepaling inderdaad sterke aanwijzingen voor – dan zal het probleem aangepakt moeten worden, echter dit noopt niet tot een wetswijziging.

## **II ARTIKELEN**

### **Artikel I, onderdeel 2**

*De leden van de SGP-fractie wijzen op de aanscherping van de toerismebepaling met de zinsnede «toerisme van structurele en uitzonderlijke aard en omvang» (artikel 3, lid 3, onderdeel a). Zij verwelkomen deze aanscherping. Het doet meer recht aan de oorspronkelijke bedoeling van de toerismebepaling en het uitgangspunt van de Winkeltijdenwet, een verbod op zondagsopenstelling. De leden behoeven wel nadere verduidelijking van het in de memorie van toelichting genoemde begrip «regio», waarin wordt gezegd dat uit de term «uitzonderlijk» tevens kan worden afgeleid dat de aard van het toerisme zodanig is dat het voor het grootste deel gaat om bezoekers van buiten de betreffende regio, waarbij met name ook gedacht moet worden aan grote internationale aantrekkingskracht. De leden gaan ervan uit dat hier bedoeld wordt op een groter gebied dan het toeristische gebied waarvoor de ontheffing aangevraagd wordt. Eén van de intenties van het voorliggende wetsvoorstel is immers een beperking van het gebied waarvoor de ontheffing aangevraagd wordt, waardoor bezoekers in de meeste gevallen al voor het grootste deel van buiten dit gebied zullen komen en de genoemde afleiding geen zoden aan de dijk zet. Wordt met de betreffende regio bedoeld op de gemeentegrenzen of wordt dit breder getrokken? Wat betreft de leden van de SGP-fractie worden de grenzen breder getrokken, omdat daarmee meer recht wordt gedaan aan het belang van nationale en internationale aantrekkingskracht.*

Met het begrip regio wordt door de indieners in de eerste plaats gedacht aan de omliggende gemeenten, waarbij een sterker verband is aan te geven wanneer er sprake is van internationale aantrekkingskracht. Er is dus inderdaad niet bedoeld met de regio dat het gaat om het overige deel van de gemeente die de toerismebepaling gebruikt.

*De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij de gekozen formulering voor de in de toerismebepaling genoemde voorwaarde dat de aantrekkingskracht voor het bedoelde toerisme gelegen moet zijn buiten de verkoopactiviteiten (artikel 3, lid 3, onderdeel a). Ten opzichte van de huidige Winkeltijdenwet is hier dus gekozen voor het weglaten van de zinsnede «geheel of nagenoeg geheel». Dit lijkt een verzwakking van de juridische basis voor het in alle gevallen verbieden van de in de memorie van toelichting genoemde cirkelredenering en zou in tegenspraak zijn met de bedoelde aansluiting op de behandeling van de huidige Winkeltijdenwet. Deze leden horen daarom graag de overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen. Is de gekozen formulering in de ogen van de indieners een afzwakking, of juist een versterking, van de juridische basis voor het tegengaan van genoemde cirkelredenering?*

De indieners hebben naar aanleiding van deze opmerking bij nadere overweging besloten om deze zinsnede weer op te nemen in een nota van wijziging.

Van der Vlies  
Gesthuizen