

Vergaderjaar 2008–2009

31 728

Wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente

Nr. 8

VERSLAG

Vastgesteld 23 januari 2009

De vaste commissie voor Economische Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.0. Algemeen	1
2.0. Evaluatie van de Winkeltijdenwet en huidige toepassing van de toerismebepaling	3
3.0. Aanleiding voor het wetsvoorstel	4
4.0. Decentrale uitvoering van de wet	5
5.0. Voorwaarden voor de benutting van de toerismebepaling om vrijstelling of ontheffing te verlenen	7
6.0. Zorgvuldige afweging van belangen	9
7.0. Toetsingsmogelijkheid	12
8.0. Uitvoering	13
8.1. Mogelijk omzetverlies	13
8.2. Grensregio's	14
8.3. Gevolgen op macro-economisch niveau	15
8.4. Uitvoeringskosten	16
8.4.1. Administratieve lasten	16
8.4.2. Gerechtelijke procedures	16
8.4.3. Handhaving	17
II Artikelen	17

1.0. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden achten een wetswijziging noodzakelijk om het oneigenlijke gebruik van de toerismebepaling tegen te gaan. Gebleken is dat handhaving van de toerismebepaling onvol-

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Hessels (CDA), onder-voorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Vos (PvdA), De Rouwe (CDA) en Elias (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dijk (CDA), Sap (GL), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Blom (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Atsma (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Madlener (PVV), Vacature (VVD), Van Dam (PvdA), Gerken (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Uitslag (CDA) en Weekers (VVD).

doende mogelijk is, omdat duidelijke criteria voor «toerisme» ontbreken. Deze leden hechten grote waarde aan een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen die leven rond de opening van winkels op zondag. In de afweging dient naar de mening van deze leden de zondagsrust, leefbaarheid, openbare orde, werkgelegenheid en de economische belangen met elkaar in evenwicht te worden beschouwd. Een 24-uurs economie past wat de leden van de CDA-fractie niet binnen dit evenwicht. De intentie van de voorliggende wetswijziging is een goede verhouding te vinden tussen alle belangen. Verduidelijking van de toerismebepaling en voortzetting van de decentrale uitvoering van de wet geven hiermee een duidelijke aanzet. Genoemde leden kunnen daarom instemmen met de intentie van deze wetswijziging. Wel hebben zij nog een aantal vragen over het nu voorliggende voorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele nadere vragen. De toerismebepaling, om het aantal koopzondagen te verruimen, heeft tot verwarring geleid bij een aantal gemeenten. Het Evaluatieonderzoek uit 2006 heeft dit aangetoond. Sommige andere gemeenten hebben de toerismebepaling zonder argumentatie toegepast. Verheldering van het begrip «toeristische gebied» is daarom belangrijk. Over de bevoegdheid om gebieden in gemeenten aan te wijzen is de regering duidelijk, die is en blijft decentraal. Daar hechten deze leden in het bijzonder aan. Alle belanghebbenden, ondernemers, werknemers en consumenten dienen samen met de gemeente te bepalen hoeveel koopzondagen er moeten zijn.

Met enige teleurstelling hebben de leden van de SP-fractie, mede gezien de aangekondigde wijziging van de Winkeltijdenwet in het coalitieakkoord, het daadwerkelijke voorstel tot wijziging van de regering gadeslagen. Zowel het coalitieakkoord als de memorie van toelichting reppen van de ambitie om het oneigenlijke gebruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet ter verruiming van het aantal koopzondagen tegen te gaan. De leden van de SP-fractie constateren echter dat het voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet niet of nauwelijks tegemoet komt aan deze ambitie, die overigens op warme steun van deze leden kan rekenen.

De leden van de VVD-fractie hebben ernstig teleurgesteld kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Winkeltijdenwet. Deze leden beschouwen het wetsvoorstel als een oplossing voor een niet bestaand probleem en zien in de uitvoering daarvan een beperking van de keuzevrijheid van winkeliers en consumenten en vrezes voor werkgelegenheid en omzetsdaling. Het laatste achten zij in tijden van economische tegenspoed zeer bezwaarlijk, terwijl zij het eerste op principiële gronden afwijzen. Om deze redenen zijn deze leden er voorstander van het wetsvoorstel in te trekken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet. Het wetsvoorstel beoogt het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling tegen te gaan door deze bepaling te verduidelijken. Het toevoegen van kwetsbare belangen spreekt deze leden in het bijzonder aan. Zij vinden het belangrijk dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan de realisatie van een evenwicht tussen de verschillende in het geding zijnde belangen zoals die was beoogd bij de Winkeltijdenwet. De gemeenteraad zal naast een betere weging van belangen ook de aanwezigheid van de autonome toeristische aantrekkingskracht van de gemeente scherper moeten verantwoorden. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen nog wel enkele vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 hebben verontrust kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij maken bezwaar tegen het wetsvoorstel om verschillende redenen. Zij maken 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 wetsvoorstel geen recht aan de decentrale belangenafweging die mogelijk moet zijn in onze democratie.

De leden van de SGP-fractie vinden het positief dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt een nadere inkadering van de toerismebepaling te geven. Met de regering constateren ook zij dat de toerismebepaling steeds ruimer wordt geïnterpreteerd. Het is in strijd met de bedoeling die de wetgever destijds had wanneer van een uitzonderingsbepaling door zoveel gemeenten gebruik wordt gemaakt. Voor deze leden is het terugdringen van de winkelopstelling op zondag een belangrijke waarde, vanwege godsdienstige en sociaal-maatschappelijke redenen. De zondag als collectieve rustdag zien zij als een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de samenleving. Terugdringing en afschaffing van koopzondagen zien zij daarom als een belangrijke na te streven doelstelling. Daarmee sluiten deze leden ook aan bij de hoofdregel van de wet dat winkels op zondag gesloten zijn. Hoewel de leden van de SGP-fractie positieve punten zien in het voorliggende wetsvoorstel, vragen zij in hoeverre dit voorstel een wezenlijke verbetering van de handhaving van de hoofdregel van de wet zal betekenen. Zij hebben er twijfels over of de gekozen vormgeving in de praktijk wel echt het terugdringen van het aantal koopzondagen zal betekenen en daarmee een goede uitvoering van het gesloten regeerakkoord is.

2.0. Evaluatie van de Winkeltijdenwet en huidige toepassing van de toerismebepaling

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de evaluatie van de Winkeltijdenwet uit 2006 nog steeds niet is besproken met de Kamer. Wat is de reactie van de regering op de knelpunten en andere aandachtspunten die in dit rapport naar voren zijn gebracht?

Deze leden hebben over de Evaluatie ook een aantal specifieke vragen die zij aan de regering voorleggen. Wat is de reactie van de regering op de (gegevens over) de invloed van koopzondagen op de omzet van winkeliers? Kan de regering een update verschaffen van de gegevens die worden gepresenteerd in het rapport? Hoe luidt de definitie van een «avondwinkel»? Hoeveel gemeenten kennen zondagopenstelling op grond van de toerismebepaling én hebben avondwinkels? Hoeveel gemeenten hebben 12 koopzondagen én avondwinkels? Hoeveel gemeenten hebben vrijstelling verleend voor avondwinkels die alleen op zondag open zijn? Is dit oneigenlijk gebruik van de avondwinkelvrijstelling? In welke mate is er sprake van regionale concurrentie in de desbetreffende gemeenten? Welke gemeenten hebben aangegeven niet uit de voeten te kunnen met de mogelijkheden die het vrijstellingenbesluit biedt? Welke knelpunten geven die gemeenten aan?

Uit de evaluatie van 2006 kwam ook naar voren dat er veel weerstand was tegen verdere verruiming van de zondagopenstelling. Van de consumenten zou 66% geen prijs stellen op verdere verruiming, van de winkeliers zou 75% dit vinden en van de werknemers zou 80% deze mening zijn toegedaan. Zijn deze cijfers nog als actueel te zien, of zijn deze na 2,5 jaar verouderd? Hoe zijn deze cijfers te zien in relatie tot cijfers van latere datum, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Van de 443 gemeenten maken er 157 gebruik van de toerismebepaling. De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel gemeenten op welke manier tot

het besluit zijn gekomen. In hoeverre hebben deze gemeenten een beargumenteerd besluit genomen? Kan de regering een overzicht verschaffen van de gehanteerde argumenteringen die duidelijk maken dat er sprake is van een toeristisch gebied? Hoe zijn de gemeenten over Nederland verdeeld?

Kan de regering, zo vragen deze leden verder, een beknopt maar helder overzicht verschaffen van de wijzigingen ten opzichte van de huidige mogelijkheden die de winkelsluitingswet 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 precies het effect op (de bevoegdheid van) een kleine, middelgrote en grote gemeente? Welke extra/nieuwe handelingen moet de gemeente verrichten?

3.0. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hechten waarde aan een Winkeltijdenwet die voor alle betrokken partijen transparant is en onzekerheid voor ondernemers over winkeltijden ook in de toekomst zoveel mogelijk wegneemt. Met name MKB-Nederland heeft kritiek geuit op de houdbaarheid van de Winkeltijdenwet voor de toekomst. Hoe beoordeelt de regering deze kritiek? Is zij het met genoemde leden eens dat wijzigingen in de wet mede in het licht van toekomstige houdbaarheid moeten worden bezien? Zo ja, hoe heeft de regering dit argument laten meewegen bij deze wetswijziging?

De regering geeft aan dat het toenemende aantal koopzondagen in Nederland de *belangrijkste* reden is voor de wetswijziging en in tweede instantie de interpretatie van de toerismebepaling. De leden van de PvdA-fractie vragen of dat betekent dat het aantal koopzondagen niet verder mag toenemen of dat de regering bedoelt dat het aantal koopzondagen hoe dan ook terug moet worden gebracht?

De regering geeft voorts aan, zo merken deze leden verder op, dat er een «toegenomen druk» is om over te gaan tot een ruimere zondagopening. Waarop is deze uitspraak op gebaseerd? Wie oefent druk uit op wie? Kan de regering daarover cijfers verschaffen? Het Utrecht model (een referendum) laat zien, zo menen de aan het woord zijnde leden, dat die vermeende druk ook de andere kant kan uitwerken en niet leidt tot extra zondagen open.

De regering stelt dat twee ontwikkelingen te noemen zijn die aanleiding geven voor dit voorstel tot wetswijziging. Enerzijds is er de forse toename van het aantal winkelopenstellingen op zondag, 33% van de gemeenten maakt gebruik van een uitzonderingsbepaling, wat deze bepaling steeds minder uitzonderlijk maakt. Anderzijds is er de wens van verduidelijking van de criteria voor gebruik van de toerismebepaling. De leden van de SP-fractie zijn het ermee eens dat de criteria momenteel niet altijd even duidelijk zijn, maar vragen of dit wetsvoorstel hierin verandering brengt. Zij constateren dat er criteria worden toegevoegd, maar dat de reeds bestaande criteria niet worden verduidelijkt of vooraf kunnen worden getoetst. Zij vragen dan ook naar de afwegingen van de regering in deze.

De voorgestelde wetswijziging, zo merken de leden van de VVD-fractie op, is een uitvoering van het in het coalitieakkoord opgenomen voornemen om «oneigenlijk» gebruik van de toerismebepaling tegen te gaan. Het cijfermateriaal uit de Evaluatie Winkeltijdenwet 2006 rechtvaardigt die term niet. Wat is voor de regering oneigenlijk gebruik?

Er wordt gesteld dat wanneer winkels vaker open zijn dit ten koste kan gaan van de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde. Wat is de definitie van zondagsrust, zo vragen deze leden?

Zij menen dat winkelen voor veel mensen ook een vorm van zondagsrust is en delen de mening van de Raad van State dat het cijfermateriaal uit eerder genoemde evaluatie dit niet voldoende motiveert. Waar baseert de regering dit op?

Als eerste aanleiding voor het wetsvoorstel, zo vervolgen de leden van de VVD-fractie, wordt genoemd het toenemende aantal koopzondagen. De cijfers uit de Evaluatie Winkeltijdenwet 2006 spreken dit tegen, slechts 3% van de gemeenten hanteren het meest ruime gebruik van de toerismebepaling. Als het dan al zo is, welk kwaad schuilt daar in? De gemeenten bepalen dat, zijn die dan niet meer bekwaam? De aan het woord zijnde leden zien de toename van het aantal koopzondagen als een maatschappelijke trend. De regering stelt dat door de toename van het aantal gemeenten kwetsbare belangen worden geraakt. Waaruit blijkt dat die belangen kwetsbaar zijn? Er wordt gesproken over toegenomen druk om over te gaan tot ruimere zondagsopening? Waar bestaat die druk uit en welke partijen ervaren die druk?

De leden van de fractie van D66 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. Deze leden willen hierop van de regering een nadere toelichting. Deze leden zien juist een verbetering van leverbaarheid wanneer ondernemers naar wens op zondag kunnen werken en daarmee hun economische positie versterken. Voorts worden burgers beter in staat gesteld een evenwicht brengen te brengen, tussen privé en 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. Deze leden vragen aan de regering een onderbouwing waarom zij hen deze vrijheid met hun voorstel wil misgunnen.

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

4.0. Decentrale uitvoering van de wet

Gemeenten hebben via de Vereniging van Gemeenten (VNG) aangegeven, zo merken de leden van de CDA-fractie op, problemen te hebben met de voorgestelde wetswijziging. De VNG stelt juist een verruiming voor naar 20 koopzondagen. De Raad van State heeft gewezen op het belang van het draagvlak onder de gemeenten. Kan de regering aangeven op welke manier rekening is gehouden met de belangen van de gemeenten, zoals zij in haar antwoord op de opmerkingen van de Raad van State aangeeft?

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het cruciaal is dat binnen een gemeente, dus decentraal, overleg plaatsvindt over de wenselijkheid van extra openstelling op zondagen. Daar zou het wetsvoorstel zich op moeten richten. Een referendum is daarbij een goed instrument. De reden van (extra) zondagopenstelling, toeristisch gebied of anderszins, moet wel duidelijk worden beargumenteerd en vervolgens gecommuniceerd, maar is minder belangrijk dan een groot draagvlak. In feite lijkt de toerisme-

bepaling dan niet meer nodig. Wat is de reactie van de regering op deze redenering?

De regering geeft voorts aan dat de beslissing over de toepassing van de toerismebepaling op gemeentelijk niveau blijft rusten, zo merken de leden van de PvdA-fractie verder op. Aan wie komt die bevoegdheid toe in gemeenten die stadsdelen of deelgemeenten kennen? Wie heeft dan de eindbevoegdheid om te beslissen over extra openstelling op zondag? Kan de deelgemeente/het stadsdeel worden «overruled» door de (centrale) gemeente? Hoe ligt de bevoegdheid in die gemeenten die een indeling in wijken kennen? Welke knelpunten hebben gemeenten gemeld met betrekking tot de toerismebepaling?

Hoe kwalificeert de regering het initiatiefvoorstel, zo vragen deze leden verder, dat voorligt in de Amsterdamse gemeenteraad, dat voorziet in een volledige zondagopenstelling in heel Amsterdam? Zijn alle winkels in Amsterdam ondersteunend aan het toerisme van substantiële omvang? Zijn in dit initiatiefvoorstel alle belangen gewogen op de manier die het wetsvoorstel beoogt?

Kan de regering ook ingaan op de punten die genoemd worden in de brief van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag van 16 januari 2009? Kan de regering ingaan op de brief van de Gemeente Rotterdam van 3 december 2008? Is de beroepsprocedure te zien als een «bestuurlijk wangedrocht»? Zo neen, waarom niet?

Kan de regering ingaan op de uitlatingen van wethouder Kool van Den Haag, die heeft aangegeven nationale wetgeving niet te willen handhaven? Waarom heeft de gemeente Utrecht deze brief niet ondertekend? Houdt dat verband met het referendum van 2005, waarin 66% van de bevolking extra zondagopenstellingen afgewezen heeft?

Is het Utrechtse model (het houden van een referendum) niet de ultieme oplossing voor alle extra procedures en discussies? En wat is in dit verband het oordeel van de regering over het voorstel van de VNG, waarin het idee van 20 koopzondagen centraal staat, waar ook veel gemeenten de voorkeur voor hebben, zo vragen de leden van de PvdA-fractie op dit punt tenslotte.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de analyse van de regering aangaande het decentrale karakter van de Winkeltijdenwet en de afweging die op lokaal niveau gemaakt dient te worden. Echter, naar de mening van deze leden ontslaat dit de centrale wetgever niet van de verantwoordelijkheid om dit decentrale toetsingskader op centraal niveau te wegen. De keuze om af te zien van enige vorm van centraal toezicht stuit dan ook op het nodige onbegrip van de leden van de SP-fractie, die deze keuze gaarne verder toegelicht zouden zien. Naar de mening van deze leden mag een algemene sturingsfilosofie, hoe lovenswaardig en nastrevenswaardig ook, nimmer als excuus worden aangedragen om de naleving van een democratisch aangenomen wet op zijn beloop te laten.

De VNG pleit voor volledige decentralisatie van de winkeltijdenwet en ziet de koppeling tussen winkelopening op zondag en toerisme als achterhaald. Het draagvlak bij de gemeenten, die moeten gaan uitvoeren, is dus nihil, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Hoe denkt de regering dit draagvlak te gaan creëren?

De leden van de fractie van D66 maken er bezwaar tegen dat lokale overheid beperkt wordt in de ruimte om een eigen afweging te maken in het winkeltijdenbeleid. Naar de mening van de leden van de D66-fractie 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 verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het uitgangspunt van de regering dat gemeenten een

eigenstandige rol hebben? Markeert dit wetsvoorstel een keerpunt in de zienswijze van de regering?

De regering stelt met dit wetsvoorstel geen centralisering te beogen. Met deze stelling is naar de mening van de leden van de SGP-fractie onvoldoende rekening gehouden met de hoofdregel van de wet dat winkels op zondag gesloten zijn. Zij zijn van mening dat juist nu gemeenten zo gemakkelijk gebruik maken van de vrijstelling op basis van toerisme, een zekere uniformering nodig is. In een dergelijke benadering zouden gemeenten nog steeds zelf de vrijheid hebben om gebruik te maken van de in de wet geboden mogelijkheden, maar dient er wel een landelijke toetsing plaats te vinden. Is de regering niet bang dat gemeenten anders te gemakkelijk onder de verplichtingen van deze wet uitkomen?

5.0. Voorwaarden voor de benutting van de toerismebepaling om vrijstelling of ontheffing te verlenen

De invulling van de zogenaamde toerismebepaling, de bepaling die gemeenten de mogelijkheid geeft winkels vaker dan 12 zondagen per jaar open te laten zijn, en de handhaving hiervan zijn voor de regering redenen om nadere voorwaarden te stellen. Voor de leden van de CDA-fractie is onduidelijk of de genoemde bepaling betrekking heeft op de opening van winkels in de gehele gemeente, of op slechts dat gedeelte van de gemeente dat zich rond de toeristische trekpleister bevindt. Kan de regering dit nader uitleggen?

Kan de regering tevens aangeven hoeveel gemeenten als gevolg van de voorliggende wetswijziging zullen besluiten tot een vermindering van het aantal koopzondagen? Voorziet de regering, zo vragen de leden van de CDA-fractie verder, een sluiting van één van de outlet centres of megamalls in Nederland als gevolg van deze wetswijziging?

De gemeenteraad beoordeelt of er sprake is van substantieel toerisme. Hoe zal deze discussie in de gemeenteraad naar de verwachting van de regering verlopen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Moet er altijd een onderzoek gedaan worden naar de mate van «substantieel toerisme»? Welke administratieve lasten brengt het afwegingsproces met zich mee? Kan de regering daarvan een inschatting maken naar grootte/klasse van gemeenten? Kan de regering ingaan op de stelling van de drie grote gemeenten, verwoord in hun brief van 16 januari 2009, dat de zorgvuldige behandeling van aanvragen veel meer tijd gaat kosten dan de door de regering genoemde 10 minuten?

De leden van de PvdA-fractie willen voorts weten of en hoe er omgegaan moet worden met het aanwijzen van deelgebieden in een gemeente. Is daar een bijzondere, uitgebreidere procedure voor nodig met meer aandacht voor afweging van deelbelangen? En hoe moet worden omgegaan met regionale effecten, met name in de grensstreek?

Deze leden vragen verder of gemeenten die voor de totstandkoming van het huidige kabinet (7 februari 2007) de toerismebepaling al hebben toegepast, al dan niet volgens de geest van wet, niet te maken met een verworven recht? Kan het toegestane aantal koopzondagen op grond van de voorgestelde wetswijziging verminderd of zelfs tot nul teruggebracht worden? In gemeenten waar het aantal koopzondagen op grond van de wetswijziging zouden moeten worden teruggebracht, omdat niet aan de criteria is voldaan, zal naar de mening van de aan het woord zijnde leden een «ingesleten gewoonte» abrupt worden afgeknapt. Ook worden deze gemeenten opgezadeld met onnodige interbestuurlijke lasten als gevolg van de herbeoordeling van het toerisme in de desbetreffende gemeente. Hebben de belanghebbenden daar belang bij? Zij vragen de regering om in overweging te nemen de gemeenten die vóór 7 februari 2007 het aantal koopzondagen uitbreidden op grond van de toerismebepaling uit te

zonderen van de wetwijziging. Hoe staat de regering tegenover dit voorstel, zo vragen zij.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie op dit onderwerp welke definitie een gemeente moet hanteren voor het begrip «toeristisch»? Is fun shoppen in een andere gemeente in de ogen van de regering een toeristische activiteit aangezien, zoals het CBS aangeeft, het dan gaat om bezoeken die langer duren dan twee uur buiten de «normale» omgeving?

Voorwaarde voor toepassing van de toerismebepaling is dat sprake is van op de gemeente gericht toerisme, waarvoor de aantrekkingskracht ligt buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt. Uit de gecombineerde feiten dat het aantal gemeenten waarin meer dan twaalf zondagen de winkels worden geopend in tien jaar ruimschoots is verdubbeld en dat de omvang van het toerisme deze stijging nauwelijks bijhoudt, leiden de leden van de SP-fractie af dat gemeenten blijkbaar met enige regelmaat op onzorgvuldige wijze met de toerismebepaling omgaan, hetgeen strijdig is met het algemene uitgangspunt van de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag gesloten zijn.

De voorgestelde wetwijziging heeft tot doel dat de bevoegdheid uitsluitend mag worden aangewend voor toerisme met substantiële omvang. Hoe kan iedere gemeente afzonderlijk bepalen wat substantieel is, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Op welke gronden bepaalt de gemeente dat? Zou het dan zo kunnen zijn dat wat voor de ene gemeente substantieel is, voor de andere gemeente dat niet is? Als dat zo is, welk nut dient het dan om die bepaling op te nemen? Deze leden zien dit als een rekbaar en subjectief begrip.

De regering maakt onderscheid in toeristische aantrekkingskracht tussen delen van de gemeente en tussen bepaalde seizoenen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het afgebakend toeristisch seizoen en het afgebakend toeristisch gebied expliciet moet worden aangegeven in de gemeentelijke verordening.

Deze leden stellen verder vast dat in het wetsvoorstel de decentrale beoordeling van de toeristische aantrekkingskracht in de gemeente wordt gehandhaafd. Op zich zelf genomen past dit bij de verhouding tussen rijk en gemeenten. Zij achten het van belang dat op decentraal niveau onderbouwd en weloverwogen besluiten tot stand komen. In dat licht vragen deze leden of het geen aanbeveling verdient een lijst met indicatoren ter beoordeling van de substantiële omvang van toerisme in de gemeentelijke verordening op te nemen zodat besluiten beter getoetst kunnen worden.

De toeristische aantrekkingskracht van de gemeente moet autonoom zijn en daarom losstaan van de van de winkelopening op zondag. Deze eis was al van kracht en blijft volgens het wijzigingsvoorstel gelden. In hoeverre wordt door gemeenten op dit punt oneigenlijk gebruik gemaakt van de uitzonderingsbepaling, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie voorts. Het wetsvoorstel moet leiden tot een vermindering van oneigenlijk gebruik in het geval van een aan de zondagsopenstelling gerelateerde (niet autonome) toeristische aantrekkingskracht. Kan de regering een onderbouwde inschatting geven van het verminderen van oneigenlijk gebruik op dit specifieke punt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de verschillende voorbeelden van oneigenlijk gebruik van de individuele ontheffing, zoals de winkelopenstelling op zondag op grond van in Nederland (vrijwel) onbekende feestdagen (artikel 4) of op grond van het aanmerken van de winkel als avondwinkel op zondag (artikel 3, vierde lid). Het minder tot toepassing verklaren van de toerismebepaling door gemeenten zou een toename in aanvragen voor de individuele ontheffing tot gevolg kunnen hebben, zo lezen deze leden. Kan de regering nader toelichten wat op dit

punt de vooruitzichten zijn en op basis van welke artikelen een toename van deze aanvragen wordt verwacht? Hoe wordt oneigenlijk gebruik van de individuele ontheffing tegengegaan? Hoe staat de regering tegenover de suggestie om winkels die op zondag als avondwinkel opengaan, ook door de week alleen in de avond open te laten zijn, zoals eind 2007 in Apeldoorn is besloten?

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 verknoopt. Het verbaast deze leden dan ook dat de regering 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 een verklaring en onderbouwing.

De leden van de SGP-fractie waarderen het dat expliciet wordt gesteld dat enig toerisme niet voldoende is om van de regels voor toerisme gebruik te maken. Ook vinden zij het positief dat uitdrukkelijk wordt bevestigd dat de toeristische aantrekkingskracht van de gemeente autonoom moet zijn en los moet staan van de winkelopening op zondag. Er moet sprake zijn van een duidelijk verband tussen de aantrekkingskracht van het toerisme en de winkelopenstelling. Kan hiermee worden gesteld dat bijvoorbeeld de openstelling van een woonboulevard of een tuincentrum op basis van de bepalingen voor toerisme dus in de redenering van de regering niet als zodanig en autonoom als toeristische trekpleister gezien kan worden en dat daarom binnen de twaalf koopzondagen gebleven moet worden? Wat is anders de precieze zeggingskracht van de eis dat de aantrekkingskracht gelegen dient te zijn buiten de verkoopactiviteiten? Is de regering met deze leden van mening dat het daarom niet logisch is wanneer bijvoorbeeld autobedrijven of woonwinkels of outletcenters op basis van de vrijstellingen of ontheffingen voor toerisme geopend kunnen zijn, aangezien de openstelling in dergelijke gevallen voornamelijk gericht is op de verkoopactiviteiten als zodanig?

Graag zouden de aan het woord zijnde leden ook zien dat de regering een voorstel opgenomen zou hebben om het gebruik van de regels voor avondwinkels op zondag door supermarkten die doordeweeks op de gebruikelijke tijden open zijn, aan te pakken. Is de regering het met deze leden eens dat die regel destijds niet bedoeld is voor gewone supermarkten, maar voor winkels die ook doordeweeks alleen na 16.00 uur open zijn? Heeft de regering nog overwogen op dit punt wijzigingen voor te stellen?

6.0. Zorgvuldige afweging van belangen

De leden van de CDA-fractie vinden dat winkels en andere bedrijven in steden en wijken niet alleen een economische, maar ook een sociale functie hebben. Wijken met winkels zijn in het algemeen bijvoorbeeld veiliger dan wijken zonder winkels. Kleine MKB bedrijven in steden en dorpen vervullen deze functie beter dan grote winkels langs de snelweg. Kleine ondernemers kunnen, onder meer omdat zij minder personeel in dienst hebben, niet altijd dezelfde ruime openingstijden bieden als grote winkels. Is de regering het eens met deze redenering?

In het rapport Evaluatie Winkeltijdenwet van 2006 wordt ook aangegeven dat grotere bedrijven beter kunnen inspelen op de mogelijkheden die verruiming biedt dan kleinere bedrijven. Op welke manier heeft de rege-

ring de positie van kleine ondernemers meegewogen in deze wetswijziging, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen in het algemeen hoe een gemeenteraad omgaat met «autonome toeristische aantrekkingskracht» versus omzet- en werkgelegenheidseffecten en vervolgens de overige belangen. Denkt de regering dat het mogelijk is voor een gemeente stap voor stap de procedure te volgen en elke fase/alle belangen individueel en even zwaar te wegen en te beoordelen? Kan de regering een schematisch beslismodel verschaffen waarin ook alle eisen per fase vermeld staan? Wat vindt de regering van het idee om werknemersbelangen (het recht op een vrije zondag) expliciet in de wet op te nemen als één van de mee te wegen belangen? Welke andere belangen zouden een expliciete vermelding in het wetsvoorstel verdienen? Bijvoorbeeld het consumentenbelang?

Kan de regering ingaan op de beweringen van FNV en CNV, geuit tijdens het rondetafelgesprek georganiseerd door de vaste commissie voor Economische Zaken Tweede Kamer d.d. 4 december 2008, dat er wel degelijk signalen zijn dat werknemers onder druk worden gezet om op zondag te komen werken, ook als zij dat eigenlijk niet willen? Betekent dit dat de wet Bussemaker/Van Dijke in de praktijk niet goed werkt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie verder?

Is er ook sprake van een milieueffect en daarmee van een milieubelang bij het sluiten van winkels op zondag? Zo ja, hoe groot is dit belang en hoe gaat dit op decentraal niveau meegewogen worden? Verdient het aanbeveling om het milieubelang ook in de wet op te nemen als één van de mee te wegen belangen? Geldt dit ook voor de belangen van de sociale cohesie», «lichamelijke ontwikkeling en sportbeoefening», «levendigheid van stadskernen op zondag» en «recreatie»?

De leden van de SP-fractie onderschrijven de analyse van de regering dat de indruk bestaat dat gemeenten steeds lakser omgaan met de uitleg van de toerismebepaling en dat dit leidt tot oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling. Ook zijn zij het eens met de door de regering genoemde gevolgen namelijk het onder druk komen van de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de omgeving van de winkel. Wel missen deze leden in deze opsomming de benarde positie van de kleine ondernemer en het winkelpersoneel, zoals ook voor het voetlicht werd gebracht door de diverse vakbonden tijdens het rondetafelgesprek dat de vaste commissie voor Economische Zaken op 4 december jl. organiseerde.

De voorgestelde wijziging heeft mede tot doel de weging van bepaalde belangen te waarborgen. Uit de signalen die de leden van de SP-fractie hebben opgevangen blijkt een soortgelijk iets waarneembaar als waar de regering op wijst, namelijk dat meer immateriële afwegingen op lokaal niveau vaak het onderspit delven. De manier waarop deze belangen gewogen moet worden stelt deze leden echter nauwelijks gerust. De regering volstaat met de melding dat consultaties, enquêtes en economisch onderzoek goed mogelijk zouden kunnen zijn en vermeldt daarbij dat dit reeds in vele gemeenten gebeurt. De situatie zoals deze nu is, met de toename van het aantal gemeenten wat op dubieuze gronden gebruik maakt van de toerismebepaling, geeft naar de mening van de leden van de SP-fractie juist aan dat dit een onvoldoende waarborg is. Zij zijn dan ook benieuwd naar de door de regering verwachte inperking van het aantal opengestelde winkels op zondag.

De regering vraagt volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie terecht aandacht voor de ontwikkeling dat in een steeds groter deel van Nederland belangen als de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde worden geraakt. Rekent de regering onder deze

belangen ook de belangen van kleine ondernemingen en van werknemers? FNV en CNV pleiten voor het betrekken van werknemersbelangen in de lokale afweging. Kleine ondernemers, met name de familiebedrijven, kunnen onder omstandigheden aanspraak maken op bescherming van hun belangen ten opzichte van grote ondernemingen, omdat zij niet per definitie in staat zijn op eigen kracht hun belangen te behartigen op het punt van de openstellingstijden. Hoe wordt, in de overweging om van de toerismebepaling gebruik te maken, specifiek met de belangen van deze groepen rekening gehouden, zo vragen deze leden. Is de regering bereid deze belangen op te nemen in artikel 3?

Door middel van consultatie van belanghebbenden kan worden ingeschat welke gevolgen de beoogde winkelopening op zondag heeft voor de meer immateriële belangen. Hoe vaak wordt consultatie van belanghebbenden toegepast, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie tot slot. Op welke manier is de regering bereid deze consultaties van belanghebbenden te bevorderen?

De leden van de SGP-fractie vinden het van fundamenteel belang dat de belangen van werknemers en kleine winkeliers expliciet in de wet worden genoemd en meegewogen. Dit is niet gebeurd. De belangen van werknemers, zoals aangedragen door CNV, FNV en RMU, komen zelfs helemaal niet aan de orde. Deze leden zien dit als een belangrijk gemis. Waarom wordt er in dit wetsvoorstel geen aandacht aan dit belangrijke thema besteed? Genoemde vakbonden zijn immers collectief van mening dat er een grote druk is op werknemers om meer op zondagen te gaan werken, of zelfs de toeslagen af te schaffen. Is de regering met deze leden van mening dat deze belangen door gemeenten meegewogen moeten worden? Is de regering bereid om deze dan ook expliciet in de wet te benoemen?

Het is deze leden opgevallen dat de toelichting wel spreekt over de mogelijkheid om de gevolgen voor grote en kleine ondernemers mee te wegen, maar dat het wetsvoorstel zelf hierover zwijgt. Waarom is dit niet meegenomen in de tekst van het voorstel? In dit verband wijzen zij ook nog op de reeds eerder door hen genoemde belangen van werknemers om niet op zondag te hoeven werken.

De aan het woord zijnde leden vinden het positief dat er diverse belangen, zij zouden zelf liever spreken over waarden, worden benoemd in het wetsvoorstel die bij de overwegingen een rol dienen te spelen. Zorgvuldige afweging van belangen is noodzakelijk. Zeker nu de economische argumenten vaak op de voorgrond staan bij voorstellen tot toepassing van de toerismebepaling. Andere wezenlijke waarden worden hierbij gemakkelijk uit het oog verloren. Zij vinden het alleen wel opmerkelijk dat in het wetsvoorstel als eerste belang wordt genoemd de werkgelegenheid en de economische bedrijvigheid. Hiermee lijkt in hun ogen de economische invalshoek toch leidend te zijn, hoewel de regering stelt dat er niet op voorhand een rangorde wordt aangebracht. Hun twijfels over de al dan niet bedoelde rangorde zijn versterkt door de opmerkingen van de minister in het spoeddebat van 21 januari 2009. Zij leek toen te suggereren dat deze economische belangen voor haar op de eerste plaats staan. Is die constatering juist? Gezien de toelichting dat het niet de bedoeling is op voorhand de kwetsbare belangen voorrang toe te kennen, vragen deze leden of daarmee niet tekort wordt gedaan aan de hoofdregel van de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag gesloten zijn?

Nu het bij de toepassing van de bepalingen voor toerisme dient te gaan om aantrekkingskracht buiten de verkoopactiviteiten, zou het naar de mening van de leden van de SGP-fractie voor de hand liggen om juist die waarden die onder b en c in het nieuwe zesde lid van artikel 3 genoemd worden voorop te stellen. Wat is de opvatting van de regering hierover? In hoeverre ondergraaft een dergelijke rangorde waarbij de economische

aspecten eerst genoemd worden de handhaving van de eis dat de winkelopenstelling zelf niet de basis is voor het toerisme?

7.0. Toetsingsmogelijkheid

Tegen gemeentelijke besluiten over de invoering van het toeristisch regime kunnen belanghebbenden beroep instellen bij het College van Beroep (CBB) voor het bedrijfsleven, een onafhankelijke rechter. Belanghebbenden kunnen winkeliers zijn, maar ook inwoners. Komt deze figuur, waar binnen belanghebbenden kunnen procederen tegen een algemeen verbindend besluit vaker voor, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kan de regering ingaan op de kritiek van de Raad van State? Wat zijn de voor- en nadelen van deze procedure? Welke alternatieven heeft de regering overwogen? De leden van de CDA-fractie zijn op voorhand niet ervan overtuigd dat bestaande juridische procedures niet afdoende zouden zijn.

Hoe gaat, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, bij het instellen van beroep de toetsing door het CBB er naar de inschatting van de regering uitzien? Zal slechts sprake zijn van een marginale toetsing van de «redelijkheid van de belangenafweging» of kan het CBB tot een meer inhoudelijke toets komen als zij vindt dat er sprake is van «kennelijke onredelijkheid»? Als dat laatste het geval is, komt er dan naar inschatting van de regering ook een door het CBB ontwikkelde centrale norm voor criteria van «toerisme met een substantiële omvang», de «autonome aantrekkingskracht» en het «ondersteunend zijn aan het toerisme»? Komt er een door het CBB ontwikkelde centrale norm voor de kwaliteit van de belangenafweging door de gemeenteraad? Wat is het juridische gevolg van een negatief oordeel van het CBB? Is dan de gemeenteraad opnieuw aan zet, om met een verbeterde verordening te komen? Of kan het CBB een definitieve afwijzing van de zondagopenstelling uitspreken, bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van «substantiële omvang» van het toerisme? Hoe kan eventuele juridisering worden beperkt? Is het wel zo'n goed idee om beroep open te stellen tegen individuele ontheffingen? Is het niet beter om beroep open te stellen tegen het besluit van de gemeenteraad om het college de ontheffingsbevoegdheid te geven? Is anders niet een lawine aan beroepsprocedures te verwachten?

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven waarom zij voornemens is gemeenten op te leggen dat de toerismebepaling alleen gebruikt mag worden indien sprake is van substantieel toerisme, terwijl de afweging of hier sprake van is bij de gemeenteraad komt te liggen. Zij zien het nut van het aandragen van toetsingscriteria niet, wanneer gemeenten deze naast zich neer kunnen leggen, zoals nu reeds gebeurt. De enige stap die dan overblijft is een gang naar de rechter, hetgeen een ongewenste juridisering met zich meebrengt. Verder is de vraag hoe groot de slagingskans van een dergelijke gang zal zijn, juist vanwege de decentrale bewegingsvrijheid die deze wet de gemeenten biedt. De leden van de SP-fractie vragen dan ook aan de regering aan te geven op welke wijze de rechter een gemeenteraad «op de vingers kan tikken» aangezien de regering vermeldt dat de rechter de beoordelingsvrijheid van de gemeenteraad dient te respecteren. Op welke gronden kan de rechter de zondagopenstelling dan nog ongegrond verklaren?

De gemeenteraad heeft beoordelingsvrijheid die gerespecteerd moet worden door rechter, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Zorgt dat niet voor rechtsongelijkheid? Waarom kiest de regering ervoor dat deze gemeentelijke verordeningen als uitzondering op regels uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor beroep open te stellen?

De rechter kan volgens het wijzigingsvoorstel de redelijkheid van de inhoudelijke afweging van de belangen slechts marginaal toetsen. Dit is op zichzelf genomen inherent aan het gekozen instrument van toetsing door de bestuursrechter. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om nader uit te zetten welke plaats deze marginale toetsing kan hebben in het tegengaan van oneigenlijk gebruik. Wanneer een burger naar de rechter stapt, zal de rechter zich ook uit moeten spreken of de gemeente in redelijkheid tot het genomen besluit kon komen. De inhoudelijke motivering speelt dan op de achtergrond een rol. Kan de regering onderbouwen dat de kwetsbare belangen, als genoemd, in de toekomst in deze procedure afdoende aan bod komen? De Raad van State is van mening dat er inbreuk wordt gedaan op de Awb, zo vervolgen de leden van de fractie van de ChristenUnie, door toevoeging van het tweede lid van artikel 10. Kan de regering motiveren waarom geen sprake is van een verstoring van het evenwicht tussen de decentrale wetgever en de rechter, zo vragen zij? Verwacht de regering in de toekomst gebruik te moeten maken van de bestuurlijke aanwijzingsbevoegdheid en welke eventuele gevolgen zal zij hieraan verbinden? Is de regering bereid de effecten van de wetswijziging te evalueren, zo vragen deze leden tenslotte.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er ook wordt gesproken over de behoefte aan een juridische toets. Zij kunnen zich dat voorstellen. Dat die behoefte er is, blijkt ook reeds uit de zaak die is aangespannen door de Stichting Keerpunt tegen de gemeente Roosendaal, waar op 21 januari 2009 een uitspraak over is verschenen. Toch vragen deze leden in hoeverre de in het wetsvoorstel geboden toetsingsmogelijkheden door de rechter nu werkelijk wat veranderen aan de mogelijkheden van belanghebbenden om in beroep te gaan. Wil de regering een juridische analyse geven van de mogelijkheden die er nu zijn tegen besluiten inzake vrijstellingen en ontheffingen en wat de extra mogelijkheden worden? Kan dit worden gedaan aan de hand van een «voorbeeld», verordening of voorbeeldontheffing waarin sprake is van een hybride karakter? Welke onderdelen zouden daarbij door de bestuursrechter en welke door de civiele rechter getoetst dienen te worden en op basis van welke rechtsregels?

8.0. Uitvoering

8.1. Mogelijk omzetverlies

De regering wijst op het mogelijke omzetverlies van een aantal branches, zo merken de leden van de CDA-fractie op, als gevolg van de voorliggende wetswijziging. Kan de regering aangeven welke materiële gevolgen de wetswijziging heeft, bijvoorbeeld door de gevolgen in de genoemde branches te kwantificeren? Welke juridische mogelijkheden hebben ondernemingen die, als gevolg van deze wetswijziging, omzetten zien dalen? Hoe beoordeelt de regering in dit kader, de voorspelling van zowel de (VNG) als de Raad Nederlandse Detailhandel (RND) dat claims zullen worden ingediend ten aanzien van de overheid?

De huidige wet bevat mogelijkheden voor landelijk geldende vrijstellingen voor openingstijden voor 16 typen verkooppunten of gelegenheden (artikel 10 vrijstellingenbesluit), zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Eén daarvan zijn de videotheken. Deze branche moet sterk innoveren om het hoofd te bieden aan veranderende marktomstandigheden, waardoor het werkgebied niet meer strikt die van «videotheek» kan omvatten. Vindt de regering het met de leden van de PvdA-fractie niet zinvol om artikel 10 van het vrijstellingsbesluit aan te passen aan dit gegeven, vooral om te voorkómen dat winkels moeten sluiten omdat zij niet meer onder

het vrijstellingsbesluit mogen vallen? Videotheken zijn immers in het algemeen sterk afhankelijk van de openstelling op zondag. Speelt dit probleem ook in anderen branches? Zo ja om welke branches gaat het en in welke mate doet dit verschijnsel zich voor? Welke oplossing kiest de regering?

Kan de regering aangeven, zo vragen de aan het woord zijnde leden verder, in welke mate er op dit moment sprake is van beleidsconcurrentie tussen gemeenten? Verliezen winkeliers in gemeente A omzet als gemeente B op zondag de winkels openstelt? Zijn er voorbeelden bekend dat gemeente A zich vervolgens gedwongen voelt om ook de winkels open te stellen? Is er kortom sprake van een intensieve beleidsconcurrentie zoals die bekend is van bijvoorbeeld de bedrijventerreinen?

8.2. Grensregio's

Heeft de regering, zo vragen de leden van de CDA-fractie, overwogen grensgemeenten meer ruimte te geven voor de opening van winkels op zondag, gezien het grensoverschrijdende karakter van het toerisme in deze gemeenten?

Kan de regering ook aangeven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, in welke mate er op dit moment sprake is van beleidsconcurrentie tussen landen? Is de zondagopenstelling in België en Duitsland concurrerend voor de grensregio's? En, zo ja, kunnen ondernemers in de grensregio's gecompenseerd worden?

In branches en/of regio's waar veel gebruik wordt gemaakt van de zondagsopening kan concurrentie door ruimere zondagopenstelling plaatsvinden, stelt de regering. Is in de grensregio's een (extra) effect merkbaar van zondagopenstelling? De aan het woord zijnde leden vinden dat de grensregio's een aparte benadering vragen. Is het niet zinvol om het zondagregime aan de andere kant van de grens en de economische effecten daarvan op Nederlandse ondernemingen extra zwaar te laten meewegen? Wil de regering overwegen het gebied uit te breiden dat nu wordt aangeduid als «grensoverschrijdende doorgaande wegen» in de grensregio's? Naar de mening van de aan het woord zijnde leden leidt de huidige formulering tot oneerlijke concurrentie, vooral voor de ondernemers die net buiten deze strikte afbakening gevestigd zijn. Hoe luidt de wetgeving op het gebied van koopzondagen in Duitsland en België? En hoe verloopt in die landen de afweging om te komen tot (extra) koopzondagen? Is het waar dat de Belgische benadering gebaseerd is op harde kwantitatieve criteria, zoals het aantal toeristen en het aantal hotelovernachtingen?

Voor gemeenten in de grensstreken voorzien de leden van de VVD-fractie een ongelijk speelveld ten opzichte van ondernemers over de Nederlandse grens en daarmee omzetsdaling en negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid. Kan de regering hier feitelijk nader op ingaan?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om in te gaan op het verlies aan gelijk speelveld voor ondernemers en winkeliers in de grensregio. Deze winkeliers zullen klanten verliezen die zich naar het buitenland vervoegen waardoor deze klanten ook op andere momenten niet zullen winkelen bij de Nederlandse winkels. Deze leden vragen de regering hoe deze winkeliers om moeten gaan met het verlies aan inkomsten. Kan de regering specifiek ingaan op de problemen die met name in Zeeland en Zuid Limburg worden voorzien? Op welke wijze wil de regering verlies aan inkomen en werkgelegenheid compenseren?

8.3. Gevolgen op macro-economisch niveau

Een aantal betrokken partijen heeft er op gewezen dat het moment van wijziging van de Winkeltijdenwet samenvalt met een periode van verslechterende economische omstandigheden. Inmiddels is duidelijk dat ook de reële economie niet ontkomt aan de gevolgen van de kredietcrisis, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Kan de regering aangeven, in het licht van de kredietcrisis, wat de economische gevolgen (werkgelegenheid, omzet, faillissementen etc.) zijn van de wijziging van de Winkeltijdenwet? De Raad van de Nederlandse Detailhandel duidt op een banenverlies van 15 000–20 000 arbeidsplaatsen. Kan de regering, zo vragen deze leden, aangeven hoe reëel deze verwachting is? Heeft de regering overwogen gehoor te geven aan de wens van onder andere de Raad van de Nederlandse Detailhandel om de wetswijziging later te laten ingaan? Zo, ja welke overwegingen speelden daarbij een rol?

Kan de regering aangeven wat het macro-effect is van de zondagopenstelling op de consumptieve bestedingen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Indien er een macro-effect is, is het dan waar dat er een tegengesteld effect is op de nationale besparingen? Waaraan heeft de Nederlandse economie op dit moment meer behoefte, meer consumptieve bestedingen of meer besparingen?

Kan de regering aangeven wat het macro-effect is van de zondagopenstelling op de werkgelegenheid? Kan de regering reageren op de bewering van het Platform Detailhandel, dat een beperking van de zondagopenstelling leidt tot een banenverlies van 20 000 arbeidsplaatsen? Schuilt in deze uitspraken van het Platform Detailhandel de veronderstelling dat er in veel gemeenten eigenlijk geen sprake is van toerisme van substantiële omvang, dan wel dat de diverse belangen in het verleden niet goed zijn afgewogen bij de totstandkoming van de diverse openstellingsverordeningen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De regering geeft aan dat als winkels als gevolg van de wetswijziging op zondag moeten sluiten, de werkgelegenheid in de detailhandel enigszins zal afnemen. Hoe groot is «enigszins», zo vragen de leden van de PvdA-fractie verder. Hoeveel winkels, en in welke sectoren, zullen naar verwachting van de regering de deuren op zondag moeten gaan sluiten als gevolg van de wetswijziging? Deze leden vinden het, zeker in deze tijden van recessie, niet verantwoord werkgelegenheid «op te offeren», en zeker niet van vrouwen en jongeren. Bovendien, zo menen zij, dienen zoveel mogelijk vrouwen en jongeren op de arbeidsmarkt te blijven. De zondagen bieden voor deze groepen werknemers bijzonder goede mogelijkheden om werk en zorg te combineren, dan wel toe te treden tot de arbeidsmarkt. Kan de regering hierop ingaan?

De stelling dat het effect op macro-economisch niveau beperkt zal zijn, vinden de leden van de VVD-fractie naïef. Waaruit blijkt dat de omzet naar een ander deel van de week zal verplaatsen zeker als ondernemers aangeven 30% omzetsdaling te verwachten? De zondag is nu vaak de dag waar de hoogste omzet wordt behaald. De leden van de VVD-fractie vragen ook op dit punt een gedegen onderbouwing van de regering.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt met de economische neergang. Achten de regering deze maatregel als een positieve impuls voor de economische bedrijvigheid of niet? Deze leden verzoeken de regering om op deze vraag slechts met een ja of een nee te antwoorden.

Voorts vragen deze leden van de regering een recente onafhankelijke cijfermatige analyse van de effecten van dit wetsvoorstel voor de inkomsten van winkeliers uitgesplitst naar regio en branche, alsmede de effecten op de werkgelegenheid. Kan de regering daarnaast reageren op

de onderzoeken van het Platform Detailhandel Nederland en de drie grootste Nederlandse gemeenten, die hebben berekend, dat wanneer de regering besluit om de winkeltijden te beperken, direct 15 000 tot 20 000 mensen hun baan verliezen? De regering heeft in het spoeddebat op 21 januari 2009 de cijfers in twijfel getrokken, zo menen deze leden. Welke verlies van werkgelegenheid is voor de regering aanvaardbaar? In het bijzonder vragen de leden van de fractie van D66 aandacht voor consumenten die werken in de zorgsector en mantelzorgers. Deze consumenten ervaren dat zij door hun onregelmatige werktijden extra problemen ervaren wanneer winkeltijden niet ook buiten de reguliere werktijden open zijn.

8.4. Uitvoeringskosten

8.4.1. Administratieve lasten

Het voorstel is niet voorgelegd aan Actal, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Het herbeoordelen en onderbouwen van een toeristisch aantrekkelijke gemeente vergt de nodige administratieve inspanningen van ondernemers en gemeenten. Waarom is het voorstel dan toch niet voorgelegd aan Actal ter beoordeling? Worden gemeenten die een herbeoordeling moeten ondergaan daarvoor gecompenseerd? Ook het voorstel om gemeenten die overgegaan zijn tot 52 koopzondagen per jaar een herbeoordeling te laten doen leidt tot extra bestuurlijke lasten. Hoe groot schat de regering deze lasten in voor een gemeente, zo vragen deze leden.

In het wetsvoorstel wordt gesuggereerd dat de administratieve lasten voor bedrijfsleven mee zouden vallen. De leden van de VVD-fractie vinden dit niet reëel en vragen de regering om hier gedegen onderzoek naar te doen.

De leden van D66-fractie vragen hoeveel fte's aan ambtenaren het schrijven van dit wetsvoorstel heeft gekost en hoeveel fte's de verdere behandeling van dit wetsvoorstel zal gaan kosten. Ook verzoeken deze leden om de werktijd van de minister die wordt besteed aan dit voorstel in kaart te brengen. Deze leden vragen voorts welke andere wetgeving of initiatieven om de economie te versterken hierdoor zijn blijven liggen. Immers een uur kan maar één keer besteed worden.

8.4.2. Gerechtelijke procedures

De toerismebepaling mag volgens de voorstellen nog uitsluitend worden aangewend voor (gemeenten met) toerisme van substantiële omvang. De leden van de PvdA-fractie vinden deze verwoording nog altijd arbitrair en laat ruimte voor discussie of zelfs een gang naar de rechter. In welke mate zal de rechter eraan te pas komen om discussies te beslechten, zo vragen deze leden. Hoe vaak is het in de afgelopen vijf jaar voorgekomen dat de rechter moest ingrijpen? Deze leden vragen voorts of de wijziging van de wet aanleiding zal zijn tot een toename van de gang naar de rechter? Welke interbestuurlijke lasten brengt het voorstel met zich mee?

Tegen vrijstellingsbesluiten kan de rechtsgang naar de bestuursrechter worden gemaakt. Welke druk levert dat op richting de rechtsgang, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Mogelijk oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling leidde tot rechterlijke procedures. Dit wijst volgens de regering op de onduidelijkheid van de criteria in de toerismebepaling. Leidt de wetswijziging tot minder rechterlijke procedures, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De regering verzekert dat tegen vrijstellingsbesluiten een rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat. Wat is de verwachting met betrekking tot rechterlijke procedures na de wetswijziging?

8.4.3. Handhaving

Uit het Evaluatierapport over de Winkeltijdenwet blijkt dat de handhaving in gemeenten weinig aandacht krijgt. Kan de regering aangeven op welke manier er voor zal worden gezorgd dat de nieuwe wet dadelijk wel voldoende wordt gehandhaafd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie missen exacte gegevens over de handhaving door gemeenten op dit moment. Zij vinden het positief dat er meer aandacht voor gekomen is, maar zijn er niet van overtuigd dat dit overal gebeurt. Kan hier meer inzicht in worden gegeven? Heeft elke gemeente een handhavingsbeleid? Waaruit blijkt de genoemde effectiviteit? Is ook nog overwogen om nadere voorwaarden te stellen ten aanzien van de handhaving?

II Artikelen

Artikel 1

Onderdeel A

De regering heeft er niet voor gekozen om de vrijstellingen of ontheffingen voor toeristische gemeenten te beperken tot het toeristische gebied. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre bijvoorbeeld de openstelling van een winkelcentrum in een woonwijk op alle zondagen ondersteunend kan zijn voor het toerisme in de desbetreffende gemeente. Zou het daarom niet logischer zijn om, gezien de hoofdregel van de wet, de vrijstellingen en ontheffingen alleen mogelijk te maken in het daadwerkelijk toeristische gebied?

Deze leden hebben de indruk dat het zevende lid niet eenvoudig leesbaar is. Is het niet mogelijk te kiezen voor een kortere formulering of een formulering waarbij dit lid in meer onderdelen wordt gesplitst?

Onderdeel B

Op pagina 12 van de memorie van toelichting staat, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, dat er nu nog «geen zaken bekend zijn waarin werd geprocedeerd tegen een toeristische bepaling als zodanig». Nu wordt er een verruimde beroepsmogelijkheid ingesteld. Leidt dit niet tot juridisering en bureaucratisering? Zal naar de opvatting van de regering veel gebruik gemaakt worden van de beroepsmogelijkheid? Wat is het essentiële verschil tussen de huidige en de toekomstige beroepsmogelijkheid? En indien dit verschil beperkt is, valt dat niet te verwachten dat ook in de toekomst er nauwelijks gebruik van zal worden gemaakt? Of is naar de inschatting van de regering een toename van de beroepsprocedures te verwachten?

Wie wordt precies als belanghebbend gezien in de zin van dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden verder. Op welke gronden kan het CBB een beroepsprocedure niet-ontvankelijk verklaren? Is ook een bezwaar mogelijk bij de gemeente? Zo ja, bij het college of bij de gemeenteraad? Geldt voor de bezwaarmogelijkheid hetzelfde belanghebbendenbegrip? Kan bijvoorbeeld een winkelier uit een naburige gemeente beroep instellen tegen de gemeente waar de verordening wordt vastgesteld? Kan een individuele bewoner of een individueel bedrijf bezwaar en beroep instellen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, in welke gevallen?

Artikel II

Waarom is er niet voor gekozen, zo vragen de leden van de SGP-fractie, om de overgangsregeling in te laten gaan met ingang van de datum van indiening van het wetsvoorstel, om daarmee te voorkomen dat er nog nieuwe besluiten worden genomen die in strijd zijn met de nieuwe regels?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tichelaar

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Franke