

Vergaderjaar 1994–1995

**24 226**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Een herziening van de regeling voor winkelsluitingstijden blijft een terugkerend onderwerp van gesprek. Gewijzigde arbeids- en leefpatronen, diversificatie van de samenleving en de herbezinning op de rol van de overheid wat betreft regulering en marktordening maken thans opnieuw een herijking van de regelgeving ten aanzien van de winkelsluiting wenselijk.

Uit de historie blijkt onder meer dat, afgezien van een incidentele verruiming, de winkelopstelling in de afgelopen 60 jaar door de centrale overheid steeds in een vrij nauw keurslijf is gedrukt. Hierbij is niet altijd gelijke tred gehouden met belangrijke ontwikkelingen in de maatschappij. Ook na de laatste inspanning van de wetgever tot liberalisatie die resulteerde in de wetswijziging van 1992 (van 52 naar 55 openstellingsuren per week) gaan de sociale en economische veranderingen door.

In 1994 is in het regeerakkoord een belangrijke plaats ingeruimd voor versterking van de economische groeidynamiek en vergroting van werkgelegenheid. Afgesproken is dat «om moderne arbeids- en leefpatronen niet in de weg te staan de restricties in de Winkelsluitingswet sterk worden verminderd». Marktwerking en eigen verantwoordelijkheid zijn hier sleutelwoorden. Vrijere keuzes versterken de flexibiliteit, de vernieuwingskracht en het aanpassingsvermogen van de economie. Eveneens is in het regeerakkoord neergelegd dat er toegewerkt dient te worden naar een samenleving waarin differentiatie van arbeidspatronen mogelijk is.

De doelstellingen en daarop gebaseerde huidige regelgeving, die besproken worden in paragraaf 2.2, doen geen recht meer aan deze veranderende economische en sociale verhoudingen. Een vermindering in uniformiteit van vraag en aanbod tussen consumenten, ondernemers en werknemers met betrekking tot openingstijden leidt tot een grotere wens om hier zelf keuzes te maken. Een overheid die door regelgeving marktpartijen daarbij onnodig beperkt, remt tevens nieuwe initiatieven en ontnemt hen mogelijkheden. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt tegemoet te komen aan deze ontwikkelingen.

Een en ander wordt in deze memorie in de verschillende hoofdstukken nader toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan de achtergrond en historie van de huidige wet. Ook worden de experimenten met de Winkelsluitingswet 1976 besproken en wordt een vergelijking met de regelgeving in het buitenland gemaakt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de achtergrond en overwegingen die geleid hebben tot het voorliggende wetsvoorstel. Aan het slot van dit hoofdstuk worden de ter zake uitgebrachte adviezen behandeld<sup>1</sup>. In hoofdstuk 4 wordt de uitwerking van het wetsvoorstel in algemene zin besproken. Vervolgens komen de bedrijfs-effecten in hoofdstuk 5 aan bod. Tot slot geeft deel II een artikelsgewijze toelichting op de inhoud van het wetsvoorstel.

In het regeerakkoord is aangekondigd dat het kabinet, naast verruiming van de winkelopeningstijden, ook met betrekking tot de openstelling van publieke diensten meer flexibiliteit wenst te bewerkstelligen. In het kabinet is afgesproken dat daartoe door de Minister van Binnenlandse Zaken een Plan van Aanpak zou worden opgesteld dat gelijktijdig met het wetsvoorstel Winkeltijdenwet bij de Tweede Kamer zou worden ingediend. Dit Plan van Aanpak is inmiddels opgesteld en ook uitgebracht als bijlage bij de derde Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector «Terug naar de Toekomst» (BIOS 3). Met dit plan (genaamd «Overheidsloket 2000») wil het kabinet, naast flexibelere openstelling van de publieke dienstverlening, ook een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van de publieke dienstverlening in het algemeen bewerkstelligen. Aansluiting bij (veranderende) wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid als dienstverlener is daarbij het vertrekpunt. Daartoe zal het kabinet in de komende tijd tevredenheidsmetingen laten uitvoeren door de departementale diensten. In het verlengde hiervan zal gewerkt worden aan integratie van overheidsloketten waarbij de inzet van moderne informatietechnologie een belangrijke vooruitgang van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de publieke dienstverlening zal betekenen. Het plan is opgesteld in overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

## **2. Historie en achtergrond van de winkelsluitingswetgeving in Nederland**

### *2.1. Geschiedenis van de winkelsluitingswetgeving*

De geschiedenis van de wettelijke regeling van de winkelsluiting gaat terug tot 1904, toen de Staatscommissie voor de Middenstand over de wenselijkheid van een wettelijke regeling om advies werd gevraagd. Voordat de eerste Winkelsluitingswet tot stand kwam in 1930, had een aantal gemeenten het heft in eigen hand genomen door zelf een winkelsluitingsverordening vast te stellen.

De aanleiding voor deze eerste wetgeving was tweeledig. Ten eerste was daar het probleem van het bestaan van veel verschillende gemeentelijke regelingen in geografisch dicht bij elkaar gelegen gebieden met de daarmee gepaard gaande verstoring van de onderlinge concurrentieverhoudingen. Ten tweede was in 1920 de Arbeidswet 1919 (grotendeels) in werking getreden. Hierdoor vond er een belangrijke ontkoppeling plaats van de openstellingsduur van winkels en de werktijden van winkelpersoneel. De Arbeidswet 1919 bepaalde dat de werkweek van werknemers maximaal 48 uur mocht duren, de werkdag diende uiterlijk om 18 uur te eindigen. Deze regeling plaatste winkeliers zonder personeel in het «voordeel» ten opzichte van ondernemingen met personeel. De hierdoor ontstane scheve concurrentieverhoudingen hebben van meet af aan grote invloed gehad op het denken over wettelijke regelingen omtrent winkelopenstelling. De Winkelsluitingswet 1930 stond openstelling toe op maandag tot en met vrijdag van 5 tot 20 uur, 's zaterdags tot 22 uur en

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

hield een verplichte zondagsluiting in, die in 1934 weer gedeeltelijk teniet gedaan werd.

De slechte economische omstandigheden en de Tweede Wereldoorlog noopten tot tussentijdse aanpassingen van de wet uit 1930, maar een nieuwe Winkelsluitingswet kwam pas tot stand in 1951. Winkels mochten maar open zijn tot 18 uur en op één koopavond tot 22 uur en er kwam een verplichte zondagsluiting, halve dag-sluiting en verplichte vakantie-sluiting. De wijzigingen in het maatschappelijk gedragspatroon en de structuur van het detailhandelsapparaat die na de laatste wijziging van de wet in 1959 zijn opgetreden, maakten een algehele herziening gewenst. Met name de gewijzigde sociale opvattingen van ondernemers en werknemers in de detailhandel leidden tot beperking van openstellingsuren en aansluiting bij algemeen gangbare werktijden elders. In de Winkelsluitingswet 1976 werd dan ook voor het eerst een maximum aantal openstellingsuren per week (52 uur) vastgelegd waarbinnen de ondernemer zijn openingsuren zelf moest vaststellen.

De in 1984 aangebrachte beperkte verruiming voor openstelling op zon- en feestdagen heeft de discussie rond de openingstijden van winkels niet afgerond.

Nadat in de Tweede Kamer was gebleken dat verschillende initiatieven tot flexibilisering niet op voldoende steun konden rekenen, resulteerde een voorstel van het kabinet-Lubbers III (Minister Andriessen) in 1992 na langdurig overleg met belangenorganisaties en na enkele amendementen in een compromis: uitbreiding van de openstellingstijden met een half uur per werkdag en verhoging van het maximum aantal uren per week van 52 naar 55 uur.

Ofschoon de accenten in de loop der tijden zijn verlegd, hebben de twee oorspronkelijke doelstellingen van de regeling van de winkelsluitings-tijden ondanks de periodieke wijzigingen tot nu toe nooit ter discussie gestaan:

- het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen in de detailhandel door het creëren van gelijke uitgangspunten;
- het waarborgen van redelijke arbeidstijden voor zelfstandige ondernemers, zodat zij op een aanvaardbare wijze aan het sociaal en maatschappelijk leven kunnen deelnemen.

## *2.2. Huidig wettelijk regime in hoofdlijnen*

De Winkelsluitingswet 1976 is een (sociaal-)economische ordeningswet, die randvoorwaarden stelt aan de vrije werking van het marktmechanisme. De wet is van toepassing op de gehele detailhandel en heeft dus een grote reikwijdte. De Winkelsluitingswet 1976 en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten regelen de tijden waarop de detailhandel mag worden uitgeoefend; de regelgeving geldt in de eerste plaats voor winkels, maar daarnaast ook voor overige vormen van detailhandel, zoals markt- en straathandel en de handel te water. De wetgeving komt in het kort neer op het volgende.

De ondernemer moet de openstellingsuren van de winkel vaststellen binnen de volgende regels:

- a. maximale openstellingsduur per week per winkel is 55 uur;
- b. openstellingsuren moeten vallen binnen vastgestelde tijdvakken:
  - voor winkels op maandag tot en met vrijdag van 6 tot 18.30 uur en voor de overige detailhandel (markt- en straathandel e.a.) van 6 tot 19 uur;
  - één wekelijkse koopavond van 18.30 tot 21 uur op donderdag of vrijdag ter keuze van de (deel)gemeenteraad;
  - op zaterdag voor alle detailhandel van 6 tot 18 uur;
  - op zon- en feestdagen in beginsel geen detailhandel.

Op verzoek kunnen ondernemers op 6 werkdagen per jaar tot 22 uur geopend zijn en kunnen ondernemers met een andere geloofsovertuiging

op zondag geopend zijn indien zij op de bij hun geloofsovertuiging behorende rustdag gesloten zijn.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om voor 8 zon- en feestdagen en 10 werkdagen vrijstelling te verlenen van de verboden van de wet en kan ten behoeve van toerisme, grensoverschrijdend verkeer en avondwinkels een verordening vaststellen. Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen in een aantal bijzondere gevallen zoals modeshows, veilingen, tentoonstellingen. De voorwaarden waaronder een ontheffing verleend mag worden zijn deels in de wet opgenomen en deels in het Besluit gemeentelijke ontheffingen Winkelsluitingswet 1976.

Ten slotte geeft het Vrijstellingenbesluit Winkelsluitingswet 1976 voor specifieke gevallen en omstandigheden rechtstreeks werkende, landelijke vrijstellingen, zoals onder meer de verkoop in benzinestations, musea, apotheken en ziekenhuizen, op vliegvelden of de verkoop tijdens Koninginnedag en carnaval.

De wet is niet van toepassing op de verkoop via niet in een winkel geplaatste automaten, postorderverkoop en teleshopping. De Winkelsluitingswet 1976 is evenmin van toepassing op de arbeidstijden van het winkelpersoneel.

### *2.3. Experimenten in het kader van de Wet D'gemeenten en D'provincies*

In het kader van de Wet D'gemeenten en D'provincies experimenteren een aantal aangewezen gemeenten sinds 1991 op twee manieren met de verboden van de Winkelsluitingswet 1976.

Het eerste experiment biedt deelnemende gemeenten de mogelijkheid om op een vrijere wijze dan in de vigerende Winkelsluitingswet 1976 is voorzien, ontheffingen te verlenen van de verboden in de wet.

Het tweede experiment geeft deelnemende gemeenten de gelegenheid het wettelijk kader van de tijdstippen waarbinnen winkels geopend mogen zijn, te verruimen. Hierbij worden vier varianten beproefd. Bij alle varianten blijven het maximum aantal van 55 openstellingsuren per week en het verbod op zondagsopenstelling gehandhaafd.

Naar aanleiding van de evaluatie van deze experimenten concludeerde het vorige kabinet (kamerstukken II 1993/94, 22 236, nr. 23) dat een verdergaande flexibilisering dan wel verruiming van de mogelijkheden die de huidige wet biedt, geen overwegende bezwaren zou opleveren. De uiteindelijke beslissing omtrent een concreet voorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 werd overigens aan een volgend kabinet overgelaten.

In verband hiermee is de geldigheidsduur van de experimentele bepalingen ten aanzien van de Winkelsluitingswet 1976 voor onbepaalde tijd verlengd tot inwerkingtreding van de voorgenomen aanpassing van de wettelijke voorschriften (zie Stcrt. 1994, 52).

### *2.4. Winkeltijdenwetgeving in andere Europese landen*

Nederland is binnen de Europese Unie het land met verreweg de meest restrictieve mogelijkheden tot openstelling van winkels. Onderstaande tabel geeft de wettelijk toegestane openingstijden, dus geen verplichte tijden. Uit onderstaande tabel blijkt dat de meeste Europese landen in het algemeen een liberaal openstellingsregime hebben. Nederland en Duitsland zijn uitzonderingen met een beperking van de wekelijkse openstellingsduur tot 55 respectievelijk 66½ uur, terwijl tevens de avond- en zondagsopenstelling strikt gereguleerd is.

De vergelijking met het buitenland geeft het volgende beeld.

land	maandag-vrijdag	zaterdag	zondag	maximaal aantal uren open per week
Frankrijk	vrij	vrij	vrij	168
Ierland	vrij	vrij	vrij	168
Spanje	vrij	vrij	vrij	168
Zweden	vrij	vrij	vrij	168
Griekenland	vrij	vrij	gesloten, uitzonderingen	144
Luxemburg	- 19 (okt/apr) - 20 (mei/sep)	- 19 (okt/apr) - 20 (mei/sep)	- 13	130
Italië	- 21	- 21	gesloten, uitzonderingen	126
Verenigd Koninkrijk	- 20 - 21 (1 dg/wk)	- 20	vrij in Schotland beperkt vrij rest VK	121
Portugal	6-24	6-24	vrij, mits lokaal fiat	108
België	5-20 5-21 (vr)	5-20	gesloten, uitzonderingen	91
Noorwegen	6-20	6-18	gesloten, uitzonderingen	82
Denemarken	6-20	6-14	gesloten, uitzonderingen	78
Finland	8-20	8-18	gesloten, uitzonderingen	70
Duitsland	7-18.30 7-20.30 (do)	7-14 7-16/18	gesloten, uitzonderingen	66.5
Nederland	6-18.30 6-21 (do of vr)	6-18 1e zaterdag van de maand	gesloten, uitzonderingen	55

Bron: EIM

Een ander aspect is het aantal feitelijke openingsuren per week. Uit onderstaande tabel blijkt dat dit in alle hier genoemde landen van de Europese Unie beperkter is dan wat wettelijk is toegestaan. De verschillen in gemiddelde openingstijden zijn niet zo groot als men op basis van de toegestane openingstijden zou verwachten. Deze varieert van 56 uur in België tot 46 uur in Frankrijk en Spanje. In Nederland ligt dat op 51 uur. Het gemiddelde van de landen in de Europese Unie bedroeg in 1994 50 uur. De spreiding rond het Europese gemiddelde is in Nederland (en Duitsland) aanzienlijk geringer dan in de zuidelijke landen. In de categorie 51 tot 55 uur per week is de helft van de Nederlandse winkels vertegenwoordigd, slechts 16% hanteert een openstellingsregime van minder dan 45 uur terwijl langere openingstijden slechts in bijzondere situaties zijn toegestaan.

De ervaringen in Zweden na de liberalisatie van 1972 laten ook zien dat de feitelijke openingstijden beperkter zijn dan de geboden mogelijkheid. Dit alles indiceert dat ondernemers in de praktijk een eigen keuze maken over de openingstijd. Ook in Nederland is het nu al geen uitzondering dat ondernemers ervoor kiezen maandagochtend of zelfs op de koopavond gesloten te zijn.

#### Gemiddelde openingsuren per winkel in enkele Europese landen, 1994

land	gemiddelde
België	56
Verenigd Koninkrijk	54
Nederland	51
Duitsland	50
Italië	47
Frankrijk	46
Spanje	46
Gemiddelde Europese Unie	50

Bron: CPB; Commission of the European Communities (1994)

In een aantal landen staan de openstellingstijden momenteel eveneens ter discussie, zoals in Duitsland en Luxemburg, of zijn ze onlangs nog verruimd, zoals in het Verenigd Koninkrijk (zondagsopenstelling). In het zogenaamde Witboek-Delors pleit de Europese Commissie ten behoeve van de werkgelegenheid voor langere bedrijfstijden en flexibelere werktijden. Verruiming van de openingstijden, ook in de lid-staten waar de huidige mogelijkheden reeds aanzienlijk groter zijn, is daarvoor noodzakelijk. Het mag geen twijfel lijden dat het thema winkelsluiting behalve in Nederland de komende tijd ook in het buitenland op de agenda zal staan, waarbij ook over de grenzen heen zal worden gekeken.

### **3. Overwegingen voor nieuwe regelgeving**

#### *3.1. Marktwerking en deregulering*

Eind 1994 heeft het kabinet het plan van aanpak «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» (MDW) aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 1). Het kabinet wil een nieuwe, krachtige impuls geven aan een modernere samenleving en een economische structuur waarin inventiviteit en creativiteit beter worden benut. Het project MDW is een concreet uitvloeisel van het regeerakkoord waarin versterking van de dynamiek in de economie een belangrijke plaats heeft. Het kabinet constateert in dit verband dat wetgeving op onderdelen te ingewikkeld, te gedetailleerd en onvoldoende doorzichtig is. Sommige regels beperken de concurrentie, een aantal andere is onnodig belastend. Ook wordt bezien of regels nog wel goed te handhaven zijn en of er andere, betere manieren zijn om de doelstellingen van het beleid te bereiken dan via regels.

De afspraak in het regeerakkoord dat de restricties in de Winkelsluitingswet 1976 sterk zouden worden verminderd, passen hier geheel in. Vooruitlopend op de formele accordering van het project MDW is een interdepartementale werkgroep ingesteld, die een voorstel tot deregulering van de Winkelsluitingswet 1976 heeft voorbereid. Eind 1994 is over dit voorstel advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad (SER), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Emancipatieraad. In paragraaf 3.4 worden de adviezen besproken.

Uitgangspunt voor de adviesaanvraag was de wens van het kabinet om de economische dynamiek te versterken en de werkgelegenheid te vergroten en in te spelen op de ontwikkeling naar andere leef- en werkpatronen. Concurrentiebeperkende maatregelen zouden slechts gehandhaafd moeten worden indien overtuigend aangetoond kan worden dat zij in het algemeen belang zijn. Onnodig handhaven van dergelijke regels heeft een verlamrend effect op het aanpassingsvermogen van de economie en verhoogt in de meeste gevallen de administratieve lastendruk. Ook de SER refereert in zijn advisering (zie hiervoor ook paragraaf 3.4) aan zijn «Advies Sociaal-economisch beleid 1994–1998» waarin gewezen is op het belang van het dereguleringsbeleid, met name als dat beleid zich richt op de werking van de binnenlandse productenmarkt.

Liberalisering van openingstijden schept voor ondernemers ruimte voor een eigen verantwoordelijkheid bij keuzes ter versterking van hun concurrentiepositie. Nieuwe initiatieven krijgen meer kans en er worden gunstiger voorwaarden gecreëerd voor een positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid en vergroting van de arbeidsparticipatie. Dit wordt ook onderschreven in het recente onderzoek «Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland» van het Centraal Planbureau (CPB; werkdocument nr. 74, CPB, Den Haag, 1995). Hierin wordt geconstateerd dat liberalisering de marktdynamiek kan vergroten en daardoor een

drukkend effect zou kunnen hebben op de prijzen en een positief effect op het omzetvolume en de werkgelegenheid. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreider op dit onderzoek teruggekomen.

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

Meer marktwerking impliceert dat de overheid haar regulerende functie kritisch bekijkt en zich meer op afstand bemoeit met de gang van zaken. Bij de Winkelsluitingswet 1976 moet in dit kader de vraag beantwoord worden of er in de huidige tijd nog een noodzaak bestaat voor de centrale overheid om zich in detail te bemoeien met de sluitingstijden van winkels. Met andere woorden: behoort het tot de taken van de overheid de bedrijfstijden in de detailhandel te reguleren als zij dat in andere sectoren onnodig acht?

De Nederlandse samenleving is geen statisch gegeven. Voortdurend vinden er veranderingen plaats die hun oorsprong vinden in de gewijzigde samenstelling van de bevolking dan wel in veranderende levenswijzen. Zo zal de leeftijdopbouw van de bevolking zijn invloed laten gelden alsmede het groeiend aandeel van de allochtone bevolking. Het aantal huishoudens is eveneens toegenomen als gevolg van kleinere gezinnen en een toename van het aantal alleenstaanden en één-oudergezinnen. Zo waren er in 1960 per 100 inwoners 28 huishoudens, anno 1994 waren dat er 41.

In de jaren tachtig is er ongeveer een miljoen huishoudens bijgekomen. Deze toename komt vrijwel geheel voor rekening van de één-persoonshuishoudens, terwijl de verwachting is dat dit aandeel nog verder zal stijgen.

Jaar	aantal één-persoons huishoudens (x 1 000)	aandeel op totaal aantal huishoudens
1960	387	12%
1970	679	17%
1980	1 085	22%
1990	1 794	30%
2000	2 241	33%
2010	2 655	37%

Bron: SCP, CBS; NiDi, Bevolkingsvraagstukken in Nederland 1994.

De Nederlandse samenleving krijgt steeds meer een pluriform karakter, dat ook terug te vinden is in de leef- en arbeidspatronen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is toegenomen tot meer dan 55%, het werken in deeltijdfuncties is eveneens een steeds meer voorkomend verschijnsel, niet alleen bij vrouwen, maar ook bij mannen. Dit alles betekent dat een baan steeds meer gecombineerd moet worden met het voeren van een huishouden, inclusief het doen van inkopen. De variëteit in huishoudens vereist dat flexibele combinaties tussen arbeid, zorgtaken en ontspanning mogelijk zijn. Dit geldt ook voor allochtonen, die ruimte nodig hebben om hun eigen cultuur en daarmee samenhangend leefpatroon in te passen in de Nederlandse samenleving.

Verruiming van winkeltijden zal een positief effect hebben op de integratie van etnische minderheden. Door verruiming wordt tegemoet gekomen aan het winkelpatroon van een groot deel van de klanten van etnische ondernemers (ramadan, sabbat, langere openingstijden in landen van herkomst). Hierdoor zal het reeds toenemend aantal etnische ondernemers – in de periode van 1986 tot 1992 is hun aantal verdubbeld – een verdere positieve ontwikkeling kunnen doormaken. Ook op de positie van etnische minderheden als werknemer kan de verruiming van openingstijden een positief effect hebben omdat meer banen ontstaan

voor laaggeschoolden. Deze ontwikkelingen worden onderschreven door het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB). Het NCB heeft uit eigen beweging zijn standpunt omtrent de voorgenomen liberalisering kenbaar gemaakt. Het NCB staat positief tegenover de voornemens en verwacht een aantal verbeteringen voor allochtonen vanuit drie invalshoeken: als consument, als werknemer en als (potentiële) ondernemer.

Het eveneens uit eigen beweging uitgebrachte advies van de samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen die deelnemen aan de Landelijke Advies en Overlegstructuur Minderhedenbeleid (LAO-samenwerkingsverbanden) wijst erop dat in een multiculturele samenleving niet iedereen hetzelfde dagritme heeft.

De LAO-samenwerkingsverbanden verwachten eveneens dat nieuwe commerciële mogelijkheden zullen leiden tot uitbreiding van de werkgelegenheid in sectoren die voor leden van minderheidsgroepen perspectief bieden. De LAO-samenwerkingsverbanden vermoeden wel dat bij een uiterst sluitingstijdstip van 22 uur die mogelijkheden niet voldoende zijn voor een substantieel aantal nieuwe bedrijven en derhalve gaat hun voorkeur uit naar een sluitingstijdstip van 24 uur.

De burger wil een grotere vrijheid in het bepalen van de tijdstippen waarop hij/zij werkt, het huishouden verricht met de daarbij behorende boodschappen en zich ontspant. De burger moet steeds vaker arbeid en zorgtaken combineren. De consument heeft duidelijk behoefte aan meer en ruimere koopmogelijkheden, zodat er eigen keuzes gemaakt kunnen worden. De behoefte aan koopmogelijkheid laat per bevolkingsgroep, gemeente en categorie consumenten een grote diversiteit zien die zijn oorsprong vindt in de verschillende leefpatronen en soorten huishoudens. Een recent onderzoek van de Consumentenbond («In naam van de wet: sluit de deur», oktober 1994) laat zien dat ruim 60% van de werkende alleenstaanden en ruim 70% van de tweeverdieners uitgesproken voorstander zijn van verruiming van de tijden waarop winkels geopend zijn. Ook uit het overgrote deel van de reacties, binnengekomen via het computernetwerk Internet, bleek dat men zich kan vinden in een verdergaande verruiming van de winkelsluitingstijden. Daarentegen hebben veel burgers uit alle geledingen van de samenleving – al dan niet uit religieuze overwegingen – per brief hun bezorgdheid uitgesproken over een eventuele verruiming van de openstelling van winkels op zondag.

De ondernemers spelen, voor zover mogelijk, reeds in op deze consumentenbehoefte aan ruimere koopgelegenheid. Zie de extra verkoop bij benzinestations, de avondwinkels, de postorderbedrijven, de koopmogelijkheden in toeristische gebieden en de «winkel»plannen van de Nederlandse Spoorwegen. Niet alleen de detailhandel onderkent deze consumentenvraag naar flexibiliteit, ook vanuit de overige dienstverlening wordt hierop ingespeeld. Evenals bij de postorderbedrijven en bij het teleshoppen maken bank- en verzekeringswezen steeds meer gebruik van de moderne technologie, die het steeds gemakkelijker maakt om vraag en aanbod op willekeurige tijdstippen bij elkaar te brengen (bijvoorbeeld de geldautomaten). Ondernemers in de «fysieke» detailhandel hebben deze mogelijkheid niet, zij moeten zich onderscheiden door hun toegankelijkheid en directe interactie met de consument. Eén van de manieren hierbij is de winkel geopend te hebben op die tijdstippen waarop zij en hun klanten dat wensen.

Het uniforme schema van winkeltijden is te beperkend om zich in dit opzicht van de concurrenten in de eigen en aanverwante sectoren te onderscheiden en extra service te bieden aan de consument. Door de stringente regelgeving op het gebied van de winkelsluiting wordt de ondernemer ook de mogelijkheid ontnomen zich te profileren door een relatie tussen specifieke assortimenten en openingstijden, met name innovatieve en beginnende ondernemers worden hierdoor beperkt.

Flexibiliteit biedt betere mogelijkheden om het marktaandeel te behouden, extra service te bieden aan de consument en mogelijkheden



tot betere profilering, maar kan ook leiden tot een lagere piekbelasting van het winkelapparaat, hetgeen positieve kosteneffecten zal hebben. De bedrijfseconomische organisatie kan door flexibiliteit worden verbeterd.

In sommige gevallen zullen flexibelere openingstijden als consequentie hebben dat er daadwerkelijk langer en op andere tijden dan daarvoor gewerkt wordt. Enerzijds zal dit niet door alle werknemers in de detailhandel als prettig en als een vooruitgang worden ondervonden. Anderzijds staat daar vermoedelijk een verbeterde werking van de arbeidsmarkt tegenover en wordt er tevens meer rekening gehouden met individuele voorkeuren van werknemers. Zo zullen er nieuwe kansen ontstaan voor toetreding tot de arbeidsmarkt voor mensen die nu nog aan de kant staan. Volgens het onderzoeksrapport «Verruiming Winkelsluitingswet: plussen en minnen, zakelijk bekeken», dat het Economische Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM/Centrum voor Retail Research, Delft, februari 1995) in opdracht van de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland opstelde, zou uit een enquête van de Consumentenbond (1994) blijken dat 70% van de ondervraagde detailhandelsmedewerkers geen voorstander is van verandering van winkelopeningstelling. Dit verdient wel enige nuancering in die zin, dat de meerderheid van de ondervraagde leden van de Consumentenbond, die tevens in de detailhandel werkzaam zijn, tegen verruiming is.

Er bestaat op dit moment nog een nauwe relatie tussen de werktijden van werknemers in de detailhandel en de openingstijden van winkels. Deze relatie is echter nooit bepalend geweest voor de werkelijk gemaakte arbeidsuren. Bepalend hiervoor waren de regels zoals vastgelegd in de Arbeidswet 1919 en het daarop gebaseerde Werktijdenbesluit voor winkels 1932 en in de van toepassing zijnde CAO's. Ook op het terrein van arbeidstijden voor werknemers is een verandering te constateren. Het op dit moment aanhangige wetsvoorstel voor een Arbeidstijdenwet (kamerstukken II 1993/94, 23 646, nrs. 1-3 e.v.) biedt een adequate bescherming van werknemers. De nieuwe Arbeidstijdenwet is ingegeven door de noodzaak om ruimte te creëren voor flexibiliteit en meer arbeidsparticipatie. Ook hier beoogt de overheid meer recht te doen aan veranderingen in de sociaal-economische en culturele omgeving, die om flexibilisering in arbeidsrelaties en bedrijfstijden vraagt.

### *3.3. Beleidsvoornemens*

Dat er vanaf de jaren tachtig initiatieven tot verruiming van openingstijden zijn genomen is begrijpelijk, omdat zich in de samenleving een grote differentiatie afspeelt. Consumenten worden steeds mondiger als gevolg van scholing en opleiding en de toegang tot informatie. Verder is er steeds meer sprake van een multiculturele samenleving. Dit alles uit zich in behoeften aan keuzes en een aanbod-op-maat, van produkten en winkeltijden. Ook de verscheidenheid tussen burgers in hun rol als werknemer is gegroeid. Er is een groot palet ontstaan aan werktijden en aan vormen van deeltijdbanen en flexibele arbeid. Ondernemers moeten naar het oordeel van het kabinet zo min mogelijk hinder ondervinden bij een economische bedrijfsvoering en dus minder beperkt worden in afstemmingsmogelijkheden tussen vraag en aanbod van winkeltijden.

In deze context moet de overheid de regelgeving opnieuw bekijken. De doelstellingen van de Winkelsluitingswet 1976 blijken niet meer dezelfde waarde te hebben als in 1930.

De eerste doelstelling is het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen in de detailhandel door het creëren van gelijke uitgangspunten. Deze doelstelling is ook in de huidige tijd nog zeer valide, maar het middel in de huidige vorm is niet meer adequaat. Eerlijke concurrentieverhoudingen is een doelstelling die in alle sectoren van de economie nagestreefd wordt. Om dit te bereiken en te bewaken geniet generieke

wetgeving (o.a. Wet economische mededinging) de voorkeur boven sector-specifieke wetgeving.

Het respecteren van deze doelstelling vergt niet een lange en gedetailleerde wet die voor één bepaalde sector de bedrijfstijd regelt waar dat elders niet gebeurt. Voor een goed functionerende detailhandel die te maken heeft met een zelfstandiger consument en een geschakeerd arbeidspatroon moet de beslissing over openingstijden zo veel mogelijk bij de ondernemer gelegd worden, waarbij overheidsregulering zich moet beperken tot die effecten van de liberalisering die tot het domein van de overheid behoren zoals openbare orde en veiligheid.

De tweede doelstelling «het waarborgen van redelijke arbeidstijden voor zelfstandige ondernemers zodat zij op een aanvaardbare wijze aan het sociaal en maatschappelijk leven kunnen deelnemen» heeft zijn waarde grotendeels verloren. In de beginperiode van de Winkelsluitingswet 1930 werden door de vastgestelde sluitingstijden de nadelige gevolgen van de Arbeidswetgeving voor het grootwinkelbedrijf ten opzichte van bedrijven zonder personeel opgeheven. Tegenwoordig is de detailhandel de enige bedrijfstak waar van overheidswege de zelfstandige beschermd zou moeten worden tegen te lang werken. Ondernemers in andere branches, waaronder ook vele zelfstandigen zonder personeel, blijken wel in staat om op dit punt een eigen afweging te maken.

Het argument dat de aard van de detailhandel met zich brengt dat de winkelier de facto wordt gedwongen zich aan te sluiten bij de openingsuren van zijn concurrenten overtuigt niet. Ook een ondernemer in de dienstverlening zal wel eens een opdracht verliezen omdat hij of zij niet beschikbaar is en zijn concurrent wel, maar dit heeft niet geleid tot overheidsregulering.

De huidige praktijk toont eveneens aan dat, alhoewel een zekere afstemming in openingstijden in winkelcentra gunstig is voor consument en winkelier, de ondernemers in staat zijn hun eigen openingstijden vast te stellen. De consument kan hier voldoende mee overweg, denk maar aan de winkelcentra waar op de koopavond enkele winkels consequent gesloten zijn. Ook de ervaringen in de D'gemeenten bevestigen dit. De praktijk in het buitenland, zoals weergegeven in het eerdergenoemde onderzoeksrapport van het EIM geeft aan dat in landen waar geen of een veel ruimer winkelsluitingsregime is, er geen sprake is van een ongelimiteerde openstelling.

Het onderzoek van het CPB naar de gevolgen van de voorgestelde verruiming verwacht dat de gemiddelde stijging van het aantal openstellingsuren per week in Nederland op de middellange termijn ruim vijf uur zal bedragen. Het EIM daarentegen verwacht een veel geringere stijging van de feitelijke openingsuren. Het EIM leidt in zijn rapport uit diverse onderzoeken af dat slechts een beperkt deel van de kleine en middelgrote bedrijven in de detailhandel voorstander is van verruiming van de winkeltijden. Nog afgezien van het feit dat het gaat om de mogelijkheid om flexibeler open te zijn voor degene die dat wenst en niet, zoals velen denken, om een verplichting voor de gehele detailhandel, past hierbij de kanttekening dat de meerderheid in de SER (waaronder de vertegenwoordigingen van het midden- en kleinbedrijf en van de werknemers) wel degelijk in kan stemmen met een verruiming.

Beide onderzoeken concluderen dat de grootste feitelijke toename van het aantal openstellingsuren juist dáár zal plaatshebben waar er de meeste behoefte aan is. Dit beeld bevestigt nog eens dat ondernemers in zullen spelen op de behoefte van de klant in hun specifieke omgeving en niet continu – als ware het door de concurrentie verplicht – hun winkel open zullen houden. Als gevolg van deze optimale allocatie lijkt ook het schrikbeeld voor sommigen, de zogenaamde «24-uurs economie», ongegrond.

Zelfs landen met de meest liberale openingsregimes laten geen dramatisch hoog gemiddelde zien in het aantal feitelijke openingsuren.

– Conclusie

Gezien het bovenstaande is het kabinet tot de conclusie gekomen dat de in de Winkelsluitingswet 1976 opgenomen regels niet meer bij deze tijd passen en vereenvoudigd moeten worden. Het verwacht dat er door deregulering meer kansen komen voor nieuwe toetreders tot de markt en dat tevens het aantal (deeltijd)banen in de detailhandel zal toenemen. De regels die dan nog resten voor winkels en andere vormen van detailhandel zouden slechts beperkingen moeten kunnen opleggen aan de openstelling op zondag en in de nachtelijke uren. Een beperking aan de bedrijfstijd van winkels past daar niet meer bij.

Aansluitend is eind 1994 aan de SER, de Emancipatieraad en de VNG om advies gevraagd over de volgende opzet: winkels mogen op wekdagen onbeperkt open zijn tussen 6 en 24 uur. Gedurende de nacht (24 tot 6 uur) en op zon- en feestdagen moeten zij dicht zijn, tenzij de gemeente alsnog anders besluit. Voor situaties waar dat nodig is wordt in de mogelijkheid voorzien van vrijstellingen en ontheffingen. Voor de overige detailhandel, zoals markt- en straathandel, behoudt de gemeente enige verordnungsbevoegdheid.

### 3.4. *Adviezen en commentaar*<sup>1</sup>

– Het advies van de SER

De SER heeft op 17 maart 1995 advies uitgebracht. De Raad is over het voorstel zoals neergelegd in de adviesaanvraag niet eenstemmig. De leden van de Raad kunnen zich vinden in een verruiming van de winkelsluitingstijden, alleen de mate waarin en de wijze waarop zijn een punt van discussie.

Een deel van de Raad bestaande uit de ondernemersvertegenwoordigers anders dan van het midden- en kleinbedrijf en een der kroonleden, steunt het voorstel, maar vraagt wel nadrukkelijk aandacht voor aspecten van openbare orde en veiligheid. Dit deel gaat op één punt overigens verder door aan te tekenen dat de huidige mogelijkheid van acht koopzon- en feestdagen gegarandeerd moet worden, ook in die plaatsen waar de gemeenteraad in het geheel niet geporteerd is voor zondagsopenstelling.

Een ander deel van de Raad bestaande uit een aantal kroonleden gaat louter wat betreft de zondagsopenstelling nog verder en kan niet instemmen met het voornemen winkels in beginsel zondag de gehele dag gesloten te verklaren.

Weer een ander deel van de Raad, en wel de meerderheid, bestaande uit de vertegenwoordigers van de werknemers, van de uit het midden- en kleinbedrijf afkomstige ondernemersvertegenwoordigers alsmede de grootst mogelijke meerderheid van de kroonleden onderschrijft weliswaar de noodzaak van liberalisering, doch staat slechts een beperkte verruiming voor, in eerste instantie van maandag tot en met vrijdag tot 20 uur 's avonds en op zaterdag tot uiterlijk 18 uur. Na vier jaar vindt onafhankelijk onderzoek naar de maatschappelijke en economische effecten plaats, op grond waarvan moet worden bepaald of een verdere verruiming (tot 22 uur) noodzakelijk dan wel gewenst is. Voorlopig zou één koopavond tot 21 uur en de maximering van het aantal toegestane openstellingsuren per week gehandhaafd moeten worden, maar dan substantieel verruimd tot 75 uur. Ook zou de mogelijkheid voor avondwinkels moeten worden verruimd door de norm van maximaal één avondwinkel per 15 000 inwoners te laten vervallen. Dit deel van de Raad is geen voorstander van zondagsopenstelling anders dan de huidige

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

mogelijkheid van acht zon- en feestdagen. Ook zouden gemeenten geen extra bevoegdheid moeten krijgen om anderszins te beslissen.

Dit advies geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen. Uitgangspunt van de voorgestelde nieuwe regeling is steeds geweest dat winkelopeningstijden in beginsel een zaak zijn van vrije keuze van de individuele ondernemer. Zelf dient deze een afweging te maken uit de verschillende concurrentie-instrumenten die hem ten dienste staan en die hem helpen zijn klanten zo goed mogelijk te bedienen. Aldus immers is hij of zij in staat zich een goede plaats in de markt te verwerven en die te behouden. Tot deze concurrentie-instrumenten behoren ook de openingsuren van de winkel. Slechts bij zwaarwegende bezwaren van publiek belang zou de overheid er toe dienen over te gaan om afbreuk te doen aan deze vrijheid van de ondernemer.

Zulke zwaarwegende bezwaren kunnen zich inderdaad in enkele situaties voordoen. Daarbij is in de eerste plaats gedacht aan de zondag. Door zeer velen in het land wordt de zondag nog immer, hetzij uit religieuze, hetzij uit algemeen maatschappelijke overwegingen, als een centraal rustpunt in de week ervaren. Het kabinet is dan ook van mening dat hier reden is om de vraag of er plaats is voor inbreuk op de vrijheid van de ondernemer in beginsel bevestigend te beantwoorden. Wel is daarbij overwogen dat de beleving van de zondag plaatselijk sterk verschilt. Daarom bevat het wetsontwerp de mogelijkheid dat de gemeenten alsnog besluiten om toestemming te geven tot openstelling van de winkels op zondag. Wij kunnen daarom niet meegaan met dat deel van de Raad dat bepleit om de zondag geheel gelijk te stellen met de andere dagen van de week. Te zeer is daarvoor uit alle geledingen van de maatschappij naar voren gebracht dat behoefte bestond aan handhaving van het speciale karakter van die dag. Daarom is er evenmin aanleiding om tegemoet te komen aan de wens van een ander deel van de Raad om de ondernemers een zelfstandig recht te verlenen op acht vrije zondagen per jaar. Daarvoor zal op plaatselijk niveau een maatschappelijk draagvlak aanwezig dienen te zijn. Als dat er is, dan biedt het wetsvoorstel de ruimte aan de gemeenten om desgewenst de vrijheid tot zondagsopenstelling te honoreren. Bovendien zou bij honoreren van deze wens een complex administratief systeem noodzakelijk zijn.

Wat betreft de wens van de meerderheid van de Raad om ten aanzien van de zondag de gemeenten geen verdere ruimte te bieden dan de huidige wet kent, ben ik tot de conclusie gekomen dat hiertoe geen goede redenen aanwezig zijn. Daar waar plaatselijk behoefte bestaat aan verruiming van koopmogelijkheden en daarvoor een maatschappelijk draagvlak aanwezig is, moet de centrale overheid geen onnodige beperkingen opwerpen.

Het door de meerderheid van de Raad voorgestelde openstellingsregime met een sluitingstijdstip om 20 uur en maximering tot 75 uur per week zou een wezenlijke afwijking betekenen van de invalshoek die het kabinet voorstaat. Deze houdt, zoals hierboven is uiteengezet, immers in dat van de vrijheid van de ondernemer wordt uitgegaan. Niet valt in te zien waarom de situatie van de detailhandel zoveel anders zou zijn dan die van andere bedrijfstakken, ook dienstverlenende zoals de horeca, waar de ondernemer wel de vrijheid gegund wordt. Het advies van de SER maakt op dit punt onvoldoende duidelijk welke redenen er zijn om de detailhandel bij uitzondering een duurzame beperking van potentiële bedrijfstijden op te leggen. Bescherming van de kleine zelfstandige kan hier niet de achterliggende gedachte zijn geweest, omdat een bedrijfstijd van 75 uur per week toch al te lang is om door één persoon te worden ingevuld. Bovendien, als de overheid al een beperking van de bedrijfstijden zou willen opleggen, waarom dan 75 uur en niet 65 of 85? De onderzoeken van EIM en CPB, die in hoofdstuk 5 uitgebreid besproken worden, indiceren trouwens dat feitelijk de uitbreiding van het aantal openingsuren op de middellange termijn waarschijnlijk niet zeer groot zal

zijn. De in de praktijk gevoelde effecten zullen daarom geen schokeffect sorteren, maar geleidelijk hun beslag krijgen. Een verruimde mogelijkheid zal in feite meer een verschuiving, een betere afstemming op de wensen van de klanten betekenen.

Een steeds terugkerend argument voor een beperkende wetgeving is dat van de bescherming van de kleine middenstander. Zo vreest de meerderheid van de SER op basis van het CPB-onderzoek dat een abrupte verruiming de positie van kleine winkeliers ingrijpend kan beïnvloeden. Deze vrees lijkt grotendeels ongegrond. De liberalisering mag «de jure» dan wel abrupt lijken, «de facto» zal de uitwerking over een langere periode haar beslag krijgen. Zowel het EIM als het CPB gaan er in hun onderzoeken van uit dat bij een verruiming van de winkeltijden niet valt te ontkomen aan een verhoging van de werkdruk voor kleine, zelfstandige ondernemers. Verhoging van de werkdruk hangt evenwel nauw samen met het volgens het CPB te verwachten omzetverlies voor het kleinbedrijf. Als gevolg hiervan zou namelijk ook de winst licht teruglopen en daarmee het inkomen van de kleine zelfstandige. Hij komt dan voor de keuze te staan: langer werken of minder verdienen? Het is dus aan hem te beslissen in welke mate hij de extra openingsuren kan en bereid is zelf te vervullen. Om het bescheiden inkomensverlies geheel te compenseren moet volgens het CPB in het kleinbedrijf één uur per week (en winkel) langer gewerkt worden door kleine zelfstandigen dan in de huidige situatie. De verhoging van de werkdruk brengt voor deze groep gemiddeld genomen wel enig welvaartverlies met zich mee. Feit is – en dat geldt ook nu al – dat de kleine middenstander, die zich niet aanpast aan de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden, het moeilijk heeft. Daar zal een verruiming die meer mogelijkheden biedt aan wel op innovatie gerichte collega's inderdaad katalyserend kunnen werken. Echter, zo'n verruiming kan juist de wel op veranderingen inspelende kleine ondernemers extra mogelijkheden bieden. Concluderend kan opgemerkt worden dat schaalvergroting in de detailhandel nu eenmaal een autonoom en onomkeerbaar proces is dat door de verruiming van winkeltijden enigszins wordt versneld. Een gefaseerde verruiming zal die ontwikkeling niet tegenhouden. Daarnaast zijn er belangrijke marktsegmenten waar kleine bedrijven kunnen profiteren van de nieuwe mogelijkheden. Gewezen moet ook worden op het feit dat bedoelde onderzoeken, begrijpelijk, zich richten op de effecten voor zittende ondernemers. Nieuwe mogelijkheden voor openstelling zullen echter juist ook mogelijkheden bieden aan starters. Dit is van groot belang. Eén op de zeven van alle startende ondernemers begint namelijk in de detailhandel, ofwel circa 5000 per jaar. Voor hen (en in de toekomst wellicht nog meer dan thans) biedt de vrijheid van winkelopening meer bewegingsruimte voor innovatief ondernemen en maakt die het gemakkelijker om zich te profileren. Dit komt hun succesansen ten goede.

Bij het door dit deel van de Raad voorgestane regime met een maximum aantal toegestane openstellingsuren per week, blijven voorts de aankondigingskaart en de controle daarop nodig, met alle rompslomp voor ondernemers, gemeenten en het controlerend apparaat vandien. Bovendien zou zo'n systeem blijvend nopen tot een verfijnd systeem van uitzonderingsmogelijkheden, ook weer met alle daarmee gepaard gaande lasten.

De door dit deel bepleite verruiming van de normering van het aantal inwoners per avondwinkel ten slotte, is in dit voorstel overbodig. Het wordt volledig aan de gemeenten overgelaten om voorzieningen voor avondwinkels te treffen. Dat zittende avondwinkeliers concurrentie kunnen ondervinden van nieuwkomers op de avondmarkt is waar. Omgekeerd zullen dezen juist kunnen profiteren van de voorsprong die zij hebben op een door de nieuwe mogelijkheden naar verwachting in betekenis toenemende markt.

– Het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Op 10 maart 1995 heeft de VNG geadviseerd over de voorgenomen flexibilisering van de winkelsluitingstijden. De VNG kan instemmen met het uitgangspunt dat sluitingstijden een zaak van vrije keuzes van individuele ondernemers is. De VNG ziet op dit moment geen aanleiding om er op aan te dringen het nachtrecht om 22 uur te laten ingaan in plaats van het voorgestelde tijdstip van 0 uur. Hiermee zouden een aantal mogelijke ontheffingsverzoeken voor dat tijdvak voorkomen kunnen worden.

In het licht van deregulering en ervan uitgaande dat de invulling van ruimere winkelopeningstijden een zaak is van de ondernemer zelf, zou de VNG het meer in de rede vinden liggen dat winkels in beginsel op zondag open mogen zijn, tenzij gemeenten anders beslissen. Indien echter – ter bepaling van de wetgever – het karakter van de zondag richtinggevend is, zullen volgende de VNG gemeenten er naar verwachting ook goed mee kunnen werken. Met het thans voorliggende voorstel kan de VNG daarom ook instemmen. De VNG doet bovendien een suggestie voor openstelling op tweede Kerstdag, tweede Paasdag, tweede Pinksterdag, Koninginnedag, Goede Vrijdag en Hemelvaartsdag, tenzij de gemeente anders zou beslissen. Gelet op het groot aantal verzoeken van ondernemers om openstelling op deze dagen, zou op deze wijze een deel van de bestuurslasten van gemeenten kunnen worden weggenomen. Wat betreft Koninginnedag komt het wetsvoorstel hieraan tegemoet. De overige dagen volgen – om redenen zoals uiteengezet in paragraaf 4.1 – het regime van de zondag.

Dat de VNG zich zo goed kan vinden in het wetsvoorstel hangt samen met het uitgangspunt dat de VNG hanteert: voorgenomen wetgeving moet de gemeentelijke bestuurslasten, verbonden aan de uitvoering en handhaving, zoveel mogelijk beperken. Wetgeving dient derhalve zo weinig mogelijk besluitmomenten te laten ontstaan.

Overigens heeft de VNG al eerder naar aanleiding van de hierboven besproken experimenten in het kader van de Wet D'gemeenten en D'provincies geconstateerd dat er behoefte bestaat aan ruimere openstellingstijden van winkels.

– Het advies van de Emancipatieraad

De Emancipatieraad heeft op 15 maart 1995 geen unaniem advies uitgebracht. Wel heeft de meerderheid van de Raad zich uitgesproken vóór de voorliggende verruiming van openingstijden. De Raad wijst de begrenzing van het nachtrecht om 0 uur echter om reden van sociale veiligheid, althans de beleving daarvan, af. Voorts zal er volgens de Raad in veel gevallen geen openbaar vervoer meer beschikbaar zijn rond middernacht. De Raad plaatst daarnaast een aantal kanttekeningen bij het voorstel, gericht op versterking van de positie van de vrouw in de detailhandel, en doet daarom enkele aanbevelingen ten aanzien van:

- een basisniveau van ordening en bescherming voor flexibele arbeidsrelaties;
- gelijke behandeling van flexibele, deeltijd- en voltijd-arbeidscontracten;
- kinderopvangvoorzieningen.

Een minderheid van de Raad is geen voorstander van de voorgenomen verruiming van de Winkelsluitingswet. Dit deel van de Raad meent dat kan worden volstaan met het creëren van een extra koopavond per week.

De Emancipatieraad heeft zich zoals gezegd in meerderheid achter het wetsvoorstel geschaard, met dien verstande dat de Raad het nachtrecht om grond van redenen van sociale veiligheid en de beschikbaarheid van openbaar vervoer om 22 uur wil zien ingaan en voorts op voorwaarde dat de positie van de vrouw in de detailhandel versterkt wordt.

In paragraaf 4.5 wordt op de (sociale) veiligheidsaspecten nader ingegaan naar aanleiding van het onderzoek naar gevolgen voor openbare orde en veiligheid.

Ten aanzien van de positie van de vrouw in de detailhandel doet de Raad een drietal aanbevelingen die hoofdzakelijk in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden liggen. De Raad uit met name zijn zorg omtrent een mogelijke toename van het gebruik van flexibele arbeidskrachten, wier rechtspositie onduidelijkheden en onzekerheden kent. Deze aspecten mogen inderdaad niet worden veronachtzaamd. De aanbevelingen en hun mogelijke effectuering zullen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden verwerkt in de reeds aangekondigde beleidsvoornemens met betrekking tot de toekomst van de arbeids- en zorgtaken en de flexibilisering van arbeidsrelaties. Het is echter geen onderwerp van dit wetsvoorstel.

– Allochtone minderheden

Volledigheidshalve kan hier nog eens gewezen worden op het feit dat twee organisaties van allochtonen in Nederland (de LOA-samenwerkingsverbanden en het Nederlands Centrum Buitenlanders) uit eigen beweging over de voornemens met betrekking tot de winkeltijden hebben geadviseerd. Over het algemeen verwachten zij positieve effecten voor de allochtone bevolkingsgroepen in ons land, zowel voor nieuw ondernemerschap als voor nieuwe werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In paragraaf 3.2 is op deze positieve effecten reeds nader ingegaan.

– Conclusie

Naar mijn mening worden nog steeds onvoldoende overtuigende argumenten aangereikt ten aanzien van de vraag op welk punt de detailhandel zodanig verschilt met andere (diensten)sectoren, dat een blijvend vergaande beperking door de centrale overheid van de bedrijfstijden in de detailhandel gerechtvaardigd zou zijn. Daarentegen heeft het argument van openbare orde en veiligheid, en dan met name de beleving daarvan door vrouwen zoals dat onder andere door de Emancipatieraad naar voren is gebracht, zeer zwaar gewogen. Mede met het oog op het maatschappelijk draagvlak voor dit wetsvoorstel is besloten het voorstel aan te passen in die zin dat het nachtregime ingaat om 22 uur in plaats van 24 uur. Hiermee wordt in zekere zin ook tegemoet gekomen aan de meerderheid van de SER, die dan weliswaar een voorkeur heeft voor een aanvankelijk nog vroeger sluitingstijdstip, maar in ieder geval op termijn bereid is 22 uur als sluitingstijdstip te overwegen. In tegenstelling tot de SER-meerderheid ben ik van mening dat het veruit te prefereren is om in één helder besluit duurzame duidelijkheid te creëren omtrent het sluitingstijdstip. De VNG is dan wel voorstander van een sluitingstijdstip om 24 uur, te verwachten is dat zij wel zal kunnen leven met een verschuiving naar 22 uur. Per slot van rekening heeft een gemeente te allen tijde de bevoegdheid om naar eigen inzicht een ruimer regime te creëren. Dat dit enige extra bestuurslast met zich mee kan brengen is onvermijdelijk.

Voor het overige heeft de inhoud van de diverse adviezen na ampele overwegingen geen aanleiding gegeven het wetsvoorstel te wijzigen en dat heeft geleid tot de volgende beleidsvoornemens.

## **4. Uitwerking van de voornemens tot deregulering**

### *4.1. Systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet voor winkels*

Openstelling van winkels is zowel ten aanzien van de totale openingsduur als de concrete openingstijden een van de factoren waardoor de ondernemer zich kan onderscheiden van zijn concurrenten. De opzet van het voorliggende wetsvoorstel is om bij de individuele ondernemer de beslissing te leggen hoe en in welke mate dit concurrentie-instrument benut zal worden. Zoals al gezegd: het doel is om onder andere door deregulering van de huidige Winkelsluitingswet te komen tot meer marktwerking en in het verlengde hiervan tot een sterkere marktsector. Uitgangspunt van de thans voorgestelde Winkeltijdenwet is dan ook dat de ondernemers individueel bepalen op welke tijden de winkel geopend is. Daarom zijn er slechts beperkingen gesteld aan de openstelling op zondag en tijdens de nachtelijke uren, terwijl tegelijkertijd de gemeenten de bevoegdheid krijgen daarvoor vrijstelling te verlenen. Dit onderwerp komt hieronder nog aan de orde.

Beperking van de bedrijfstijd door de overheid in de vorm van een maximum aantal openingsuren per week komt eveneens te vervallen.

Zoals in paragraaf 3.1 al is aangegeven wil het kabinet ruimte scheppen voor inventiviteit en creativiteit. Om te voorkomen dat de daarvoor gecreëerde grotere vrijheid op het gebied van de openingstijden door gemeenten wordt beperkt, is in dit wetsvoorstel bepaald dat gemeentelijke verordeningen geen betrekking kunnen hebben op de openingstijden van winkels tijdens werkdagen tussen 6 en 22 uur. Uiteraard blijft de bevoegdheid van de burgemeester bestaan om op grond van artikel 174 en volgende van de Gemeentewet bij gevaar van incidenten (vgl. voetbalwedstrijden) in te grijpen.

De eerste beperking is dat winkels in principe op zon- en feestdagen gesloten moeten zijn. Economisch gezien zou het meer voor de hand liggen om ook hier geen beperkingen op te leggen. In veel sectoren wordt er al op zondag gewerkt. Het gaat dan niet alleen om (vol-)continu bedrijven en (semi-)publieke sectoren waar de aard van de arbeid of de bedrijfsomstandigheden dit nodig maken (zoals in de metaal- en chemische industrie, brandweer, politie, gezondheidszorg en openbaar vervoer), maar ook in de horeca en in de toeristische ondersteuning (waaronder veel detailhandel) wordt op zondag gewoon gewerkt. Bijna een kwart van de beroepsbevolking werkt min of meer regelmatig op zondag, in de detailhandel is dit nu al 15%, waarbij het percentage voor zelfstandigen zelfs op 24 komt.

De overweging om toch tot een verbod op zondagsopenstelling te komen is de speciale betekenis die de zondag voor velen heeft. Een groot deel van de bevolking ervaart deze dag als een gemeenschappelijk rustpunt, al dan niet uit religieuze overtuiging. Dit is te respecteren, maar daarnaast is er op lokaal niveau ook een verschil in weging tussen de diverse belangen. Grote steden en toeristische gemeenten zullen wellicht hun zwaartepunten bij andere aspecten leggen dan kleine gemeenten en tot een andere beslissing komen. Om lokale overheden zoveel mogelijk ruimte te geven wordt geen dwingende centrale norm voorgesteld die op onderdelen altijd ergens in het land pijn zal opleveren. Ook hier is gekozen voor een ruime gemeentelijke bevoegdheid. Op lokaal niveau kan immers het beste de balans worden gevonden tussen enerzijds de behoefte aan een gemeenschappelijk rustpunt en anderzijds de (recreatieve) winkelbehoefte. De in de wet gekozen constructie heeft tot gevolg dat de gemeenteraad een bewuste afweging zal moeten maken om al dan niet tot (gedeeltelijke) zondagsopenstelling over te gaan. Dat gebeurt overigens in een groot aantal gemeenten ook nu al, zonder dat dit tot grote problemen heeft geleid. Gemeenten die zondagsopenstelling kennen op grond van toerisme, grensverkeer of historie, leven in sociale



en economische coëxistentie met naburige gemeenten, die om dezelfde reden ruimere openstelling zouden kunnen creëren maar daar blijkbaar geen behoefte aan hebben. De vrees voor een ongebreidelde beleidsconcurrentie tussen gemeenten en daarmee overmatige verstoring van de zondagsrust lijkt daarom vooralsnog ongegrond. Dit mag ook blijken uit het feit dat de VNG een en ander acceptabel vindt. Artikel 6 van de Zondagswet, dat bepaalt dat het verboden is om op zondag zonder genoegzame reden de openbare rust door arbeid in beroep of bedrijf te verstoren, staat aan zondagsopenstelling niet in de weg, maar dient uiteraard wel door de ondernemers te worden nageleefd.

Ook in de nieuwe Arbeidstijdenwet is het bijzondere karakter van de zondag aanleiding geweest voor specifieke regels. In geval van openstelling op zondag zullen die regels in acht dienen te worden genomen.

Bekeken is of er naast de zondag nog andere dagen zijn die vanuit de optiek van winkeltijden met de zondag gelijk gesteld zouden moeten worden. In beginsel is aansluiting gezocht bij de Zondagswet. In deze wet zijn daartoe de dagen opgenomen die evenals de zondag in de samenleving een speciale betekenis hebben als rustdag of anderszins. In aanvulling op de bijzondere dagen die in de Zondagswet worden genoemd is ook voor de avonden van 4 mei en 24 december een uitzondering gemaakt voor te schrijven dat de winkels dan in beginsel gesloten dienen te zijn. Ook deze dagen hebben voor velen een zeer speciale respectievelijk religieuze betekenis, zowel vanuit individueel als maatschappelijk oogpunt gezien.

Voor andere min of meer «bijzondere» dagen of avonden is er geen reden om in de Winkeltijdenwet specifieke regels te geven. Dit betekent dat in het wetsvoorstel geen verplichte sluiting meer is opgenomen voor Koninginnedag en 31 december.

Onder de huidige wet is er al een tendens te bespeuren dat een verplichte sluiting op Koninginnedag niet meer aansluit bij de wensen van de winkeliers en zijn winkels steeds meer op deze dag geopend. Ook de VNG signaleert deze trend en vraagt hier nadrukkelijk aandacht voor, gelet op de last van het groot aantal vrijstellingsverzoeken van ondernemers voor openstelling op Koninginnedag.

De tweede beperking die aan de openingstijden van de winkel wordt opgelegd is een verplichte sluiting tijdens de nachtelijke uren. Openbare orde en veiligheid behoren tot het publieke domein. Hinder en overlast als gevolg van openingstijden zullen met name in de nachtelijke uren minder acceptabel zijn. Ook in het kader van de veiligheid zijn juist de nachtelijke uren kwetsbare uren. Om te zorgen dat er hier geen (nieuwe) problemen ontstaan door mogelijke negatieve externe effecten van openstelling is een sluiting in beginsel gewenst. De gemeenten hebben ook hier echter een vrijstellingsmogelijkheid omdat de mate waarin deze negatieve effecten optreden met name zal afhangen van de lokale omstandigheden. Op lokaal niveau zullen ook de juiste afwegingen gemaakt kunnen worden tussen de voordelen van het benutten van de nachtelijke uren voor openstelling ten opzichte van de nadelen van het vergroten van de risico's op het terrein van openbare orde en veiligheid.

In paragraaf 4.5 wordt op deze aspecten uitgebreider teruggekomen.

#### *4.2. Systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet voor de overige detailhandel*

Tot nu toe is er slechts aandacht geschonken aan de detailhandel die in winkels plaatsvindt. Hiermee is echter niet het gehele terrein van de detailhandel bestreken. Veel van deze verkoop vindt plaats via andere kanalen zoals via de markt- en straathandel of in evenementenhallen. Deze verkoop valt onder de regels van de Winkeltijdenwet en volgt het

regime dat voor winkels van kracht is. Het ambulante karakter brengt evenwel met zich mee dat volledig vrije tijden voor overdag en 's avonds naar keuze van de ondernemer op lokaal niveau problemen kunnen geven. Anders dan bij winkels worden de bestaande mogelijkheden om de ambulante handel enigszins te reguleren, zoals marktverordeningen en standplaatsvergunningen, door dit wetsvoorstel dan ook niet aangetast.

#### *4.3. Vrijstellingen en ontheffingen*

Inherent aan het stellen van regels is het feit dat er een noodzaak of een behoefte zal bestaan om op deze regels een uitzondering te maken. Dit is ook het geval met het onderhavig wetsvoorstel, hoe beperkt de daarin opgenomen regels ook zijn. Het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen is in de eerste plaats een zaak van gemeenten geworden. Zoals in paragraaf 4.1 reeds is aangegeven kan op gemeentelijk niveau de verplichte sluiting tijdens de nachtelijke uren en op zondag opgeheven worden. Hierdoor wordt in beginsel opening mogelijk voor alle winkels in de gehele gemeente en in het verlengde daarvan voor de overige vormen van detailhandel. De gemeente kan de vrijstelling ook verlenen voor delen van de gemeenten, bepaalde branches, bepaalde dagen of festiviteiten dan wel voor bepaalde combinaties daarvan. Te denken valt hierbij onder meer aan de meubelshows op Tweede Paasdag, een braderie in een van de dorpskernen van een gemeente, de koopzondag voor Kerstmis, openstelling op de eerste zondag van de maand of latere openstelling in het centrum.

Nu de gemeenteraden deze ruime bevoegdheid hebben gekregen om vrijstellingen te verlenen zouden de thans bestaande landelijke vrijstellingen kunnen vervallen. Alvorens hiertoe te besluiten is bekeken of er gevallen zijn waarin het niet aanvaardbaar zou zijn als een gemeente van het verlenen van een vrijstelling zou afzien en of om die reden de centrale overheid hierin moet voorzien. Naar mijn mening geldt dit onder meer voor de verkoop van motorbrandstof, de beschikbaarheid van medicijnen en ten behoeve van de nieuwsvoorziening.

Om zo min mogelijk afbreuk te doen aan de dynamiek van de marktwerking, de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en de belangrijke rol van de lagere overheden, is de bevoegdheid van de centrale overheid tot het verlenen van landelijk geldende vrijstellingen dan ook beperkt gehouden tot voorzieningen ten behoeve van instellingen voor de volksgezondheid, het verkeer en vervoer en de verkoop van nieuwsbladen en tijdschriften.

Naast de ruime mogelijkheid om vrijstellingen te verlenen is het tevens aan de gemeenteraad om te bepalen of er behoefte is aan een ontheffingsmogelijkheid. Deze mogelijkheid geeft de gemeente een instrument om maatwerk te leveren in die situaties waar algemene regels minder in aanmerking komen. Toespitsing op individuele gevallen met name voor de nachtelijke uren kan echter wenselijk zijn, bijvoorbeeld voor avondwinkels. De gemeenteraad is ook bij uitstek het juiste orgaan om het kader aan te geven waarbinnen burgemeester en wethouders ontheffingen mogen verlenen. Dit ligt ook in lijn met één van de D'experimenten waar goede ervaringen mee zijn opgedaan.

Ten aanzien van de advisering over gemeentelijke verordeningen is geen verplichting in de Winkeltijdenwet opgenomen. De Gemeentewet stelt hiervoor reeds regels. Op grond van artikel 151 moet de gemeenteraad een verordening vaststellen die voor het gehele gemeentelijke beleidsterrein het algemene kader geeft voor de inspraak. Het wordt aan de gemeenteraad overgelaten voor welke gevallen inspraak wenselijk wordt geacht. In de memorie van toelichting op de Gemeentewet (kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 133 e.v.) wordt opgemerkt dat de bijzondere wetgever een grote terughoudendheid moet betrachten bij

het opleggen van een inspraakverplichting en de noodzaak hiervan duidelijk moet motiveren. De Winkeltijdenwet rechtvaardigt niet zulke bijzondere voorschriften. Gemeenten kunnen altijd op vrijwillige basis incidenteel of systematisch een verordening ter beoordeling voorleggen aan de Kamers van Koophandel en Fabrieken.

#### 4.4. Arbeidstijden

De voorgestelde Winkeltijdenwet heeft evenals de huidige Winkelsluitingswet 1976 geen betrekking op de werktijden van werknemers in de detailhandel. Voor hen geldt nu nog het Werktijdenbesluit voor winkels 1932 op basis van de Arbeidswet 1919. Het nu aanhangige wetsvoorstel Arbeidstijdenwet voorziet in een vereenvoudiging van de regelgeving ten opzichte van de Arbeidswet 1919. Het Werktijdenbesluit voor winkels 1932 zal hierin geïncorporeerd worden. Het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet biedt een adequate bescherming van de werknemers, ook in geval van ruimere openstellingstijden van winkels. Binnen de normen van de wet kunnen werkgevers en werknemers de exacte werktijden regelen alsmede de daarmee gepaard gaande beloning. Dit is geen taak van de overheid maar behoort tot de verantwoordelijkheid van de marktpartijen en ligt dus bij ondernemers en werknemers.

De voorgestelde liberalisering van winkeltijden zal echter wel zijn invloed hebben op de werktijden van de ondernemer en het winkelpersoneel. Voor de meeste winkelbedrijven zal het een nieuwe indeling van werktijden betekenen. Op dit moment is het totaal aantal werkzame personen dat (regelmatig) 's avonds werkt 955 000, daarnaast zijn er nog 855 000 personen die zowel 's avonds als 's nachts werken.

Voor een deel van het personeel zal een verruiming van openingstijd gunstige gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor deeltijdwerkers die meer uren willen werken of voor personeel dat op andere uren wil werken. Voor een ander deel kan er welvaartsverlies optreden als de voordelen niet opwegen tegen het verlies van vrije tijd en het werken op onregelmatige uren. Ruimere openingstijden zullen deels ingevuld worden door volledige banen, maar ook door deeltijdarbeid. Kleine baantjes zoals van hulp-, inval- en oproepkrachten, waarbij geen toeslagen worden uitgekeerd, zullen waarschijnlijk ook een deel van de ruimere openingstijden opvullen. De Emancipatieraad wijst hierop in haar advies en doet een aantal aanbevelingen ter verbetering van de (rechts)positie van deze flexibele arbeidskrachten. Het is onduidelijk of de toeslagen voor de werknemers met een groter aantal arbeidsuren per week in de huidige vorm gehandhaafd zullen blijven. Het is te verwachten dat CAO's aangepast zullen worden aan nieuwe mogelijkheden. Het nadeel van dergelijke arbeid – kleine baantjes waarbij geen toeslagen worden uitgekeerd – zal hierdoor kunnen afnemen.

Verruiming van openingstijden vergroot de mogelijkheden voor de combinatie van betaald werk en zorgtaken. Naast de mogelijkheden die er met name voor vrouwen zullen ontstaan om 's avonds betaald werk te verrichten, worden de mogelijkheden vergroot om tussen partners tot een herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid te komen: het ontkoppelen van werktijden en tijden waarop inkopen gedaan kunnen worden betekent immers dat in principe voor beiden meer ruimte beschikbaar komt om de taken onderling te verdelen.

Overigens zij hierbij aangetekend dat wanneer zelfstandigen kiezen voor langere openingstijden dit voor de zelfstandige ondernemer en de meewerkende partner een verzwaring van de combinatie van werk en zorgtaken met zich mee brengt. Hier past wel de kanttekening dat slechts één op de drie meewerkende partners arbeid verricht in de detailhandel. Blijkbaar is er geen noodzaak om in andere (diensten)sectoren, waar driemaal zoveel meewerkenden zijn, de bedrijfstijden te reguleren ter bescherming van die meewerkende partner.

#### 4.5. Openbare orde en veiligheid

Mogelijke gevolgen van de ruimere openstellingsmogelijkheden concentreren zich op een drietal terreinen. De Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie hebben de gevolgen voor zowel de criminaliteit als voor de inzet van politiepersoneel laten onderzoeken. Dit onderzoek is gebaseerd op binnen- en buitenlandse ervaringen.

##### – Hinder en overlast

Vrije winkeltijden kunnen leiden tot spreiding van verkeer en winkelend publiek. Op dit moment blijken vooral de koopavonden en koopzondagen veel verkeersdruk met zich mee te brengen. Het is ongewis hoe dit zich bij het voorgestelde regime zal ontwikkelen. Enerzijds mag er vanuit worden worden gegaan dat er spreiding van het winkelgedrag optreedt, anderzijds hebben we te maken met de ontwikkeling van winkelen als alternatieve vorm van vrijetijdsbesteding («funshopping»).

Een ander gevolg is van logistieke aard: de bevoorrading van winkels zou naar andere tijdstippen kunnen verschuiven. Wanneer een winkel 's avonds open is zal er personeel aanwezig zijn om goederen te kunnen laden en lossen. In veel gemeenten wordt dit al gereguleerd door het nemen van verkeersmaatregelen, zoals het instellen van zogenaamde venstertijden die bepalen dat laden en lossen na 19.00 uur niet is toegestaan. Met een verruiming van de openstellingstijden zou een (beperkte) verruiming van de venstertijden voor de hand liggen.

Ook de (nacht)beleving van mensen speelt een rol. Waar of wanneer wordt iets als hinder ervaren en waar of wanneer gaat hinder over in overlast? Wat door de een nog gezellig druk wordt genoemd zal door de ander al als hinderlijk worden ervaren en soms zelfs als overlast. Hiervoor is geen objectief criterium te hanteren.

##### – Criminaliteit

Langere en latere openingstijden lijken méér gelegenheid te bieden voor criminaliteit. Er zijn echter geen directe aanwijzingen dat er hierdoor ook daadwerkelijk een vergroting van winkelcriminaliteit zal optreden. Het aantal meldingen van winkeldiefstal tijdens koopavonden is niet bovenproportioneel, en in plaatsen waar 's zondags winkels open zijn op die dag zelfs minder dan gemiddeld. De ervaring in Engeland is dat ook tijdens de latere avonduren het aantal diefstallen niet bovenproportioneel is. Evenmin zijn er aanwijzingen dat het aantal overvallen door verlenging van openingstijden zal toenemen. Overvallen behoren niet tot de impulsdelicten en vereisen een gerichte voorbereiding, waarbij het geschiktste object wordt gekozen. Hierdoor zou een verschuiving kunnen optreden van overvallen op benzinestations, videotheken en snackbars naar overvallen op winkels, zeker als zij op een stille, vrij geïsoleerde plaats liggen. Ook zal een verschuiving optreden naar de latere uren. Risico's nemen toe naar de mate waarin sociale controle minder beschutting biedt. In de late avond zullen winkels dan ook naar alle waarschijnlijkheid relatief kwetsbaar zijn. De gegevens over overvallen lijken te illustreren dat preventieve veiligheidsmaatregelen deze verschuivingen kunnen beïnvloeden. De ondernemer heeft ook een eigen verantwoordelijkheid om zulke risico's te beperken door het nemen van preventiemaatregelen. In de recent gewijzigde Arbeidsomstandighedenwet is bovendien opgenomen dat de ondernemer zoveel mogelijk zijn werknemers dient te beschermen tegen agressie en geweld en de nadelige gevolgen daarvan.

#### – Politie-inzet

Ervaringsgegevens bij diverse politiekorpsen leren dat openstelling van winkels kan leiden tot een verhoogde inzet van politie-personeel. De aanwezigheid van extra politiemensen naast de normale surveillance houdt niet alleen verband met het mogelijk verhoogde risico van winkeldiefstal en overvallen, maar vooral ook met verkeersdruk. Met name de koopavonden, zaterdag en koopzondag vergen extra capaciteit, wat betreft koopzondag wederom vooral in verband met de verkeersafwikkeling. Dit kan extra politie-inzet met zich mee brengen. Twee jaar na de invoering van een ruimere openstelling wordt nagegaan in hoeverre de belasting van politie en justitie daardoor feitelijk is toegenomen. Bij een substantiële toename van de belasting van politie en justitie zullen de daaraan verbonden financiële consequenties en de dekking opnieuw aan de orde worden gesteld in het kabinet.

Samenvattend kan gesteld worden dat op basis van de onderzoeksgegevens geen reële inschatting is te maken van landelijke effecten voor de werkdruk voor de politie als gevolg van een verruiming van de openstellingsmogelijkheden voor winkels. Er bestaat op dit moment nog onvoldoende inzicht in de mate waarin winkels daadwerkelijk open zullen zijn, de uren waarop dit zal gebeuren, het soort winkels dat zijn deuren langer open zal houden en de spreiding van deze winkels. Ervaringsgegevens van de in het onderzoek betrokken politiekorpsen geven aan dat met name in geconcentreerde winkelgebieden, tijdens de drukke winkeltijden zoals bij voorbeeld op marktdagen, koopavonden en -zondag, extra surveillance wordt uitgevoerd. Per winkelgebied gaat het dan in ieder geval om een tweetal extra agenten. Soms zijn extra agenten alleen maar oproepbaar. Een ruimere openstelling leidt dan ook volgens het onderzoek, globaal genomen, tot (enige) extra werkdruk voor de politie. Overigens is ook niet uit te sluiten dat een zekere spreiding van de drukte optreedt, waardoor ook de politie-inzet lager kan zijn. Verder wordt in het onderzoek opgemerkt dat de mate waarin de extra inzet drukt op de politiecapaciteit ook afhankelijk is van de mate waarin een flexibele inzet van politiepersoneel mogelijk is. Omdat de huidige situatie in het onderzoek wel beschreven wordt maar de toekomst op dit punt nog ongewis is, zou iedere nadere uitspraak of vooronderstelling omtrent de (financiële) consequenties praematuur en derhalve onzorgvuldig kunnen zijn.

Aanleiding tot het hierboven genoemde onderzoek van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie was het in kaart brengen van de aspecten van openbare orde en veiligheid met het oog op het ingangstijdstip van het nachtrecht (22 of 0 uur). De conclusie luidt dat er zich ten aanzien van die aspecten geen significante verschillen voordoen tussen beide aanvangstijdstippen. Desalniettemin is in het voorliggende wetsvoorstel de aanvang van het nachtrecht toch op 22 uur vastgesteld ten einde onnodige risico's voor openbare orde en veiligheid te vermijden. Dat dit aspect zo zwaar heeft gewogen hangt mede samen met de uitgebrachte adviezen.

#### 4.6. Handhaving

De controle op de naleving van de regels van de huidige Winkelsluitingswet 1976 ligt in eerste instantie bij de plaatselijk bevoegde politie. De Economische Controledienst (ECD) wordt slechts ingeschakeld als er een landelijke coördinatie vereist is. Handhaving van deze wet levert een autonome belasting voor het justitieel apparaat op. Door de differentiatie in tijden in combinatie met een maximum aantal openingsuren per week is overtreding op alle tijdstippen van de dag mogelijk. Daarnaast moet rekening worden gehouden met gedetailleerde vrijstellingen of onthefingen.

Het voorgestelde systeem, waarbij het maximum aantal openingsuren per week is verlaten heeft het grote voordeel dat controle slechts plaats hoeft te vinden tijdens de nachtelijke uren en op zon- en feestdagen. Mocht er op gemeentelijk niveau voor deze uren een vrijstelling gelden, dan is de plaatselijk bevoegde politie hiervan op de hoogte. Al met al zal de politietaak aanzienlijk minder omvangrijk worden. Daartegenover treedt een extra belasting op bij de Inspectiedienst-SZW, door een toename van de handhavingstaken in verband met het werken door jeugdigen.

#### *4.7. Administratieve lasten*

De invoering van de winkelsluitingskaart was nodig voor de controle op het maximum aantal openingsuren en betekende een extra last voor zowel de gemeente als de ondernemer. De ondernemer wordt onnodig belemmerd bij het wijzigen van zijn openingsuren. Ten eerste moet bij een wijziging een nieuwe winkelsluitingskaart worden aangevraagd, ten tweede wordt deze maar eens per kwartaal verstrekt, ten derde heeft het administratieve rompslomp tot gevolg en tenslotte zijn voor een winkelsluitingskaart leges verschuldigd. Deze kunnen in sommige gemeenten hoog oplopen.

Ook voor de gemeenten betekent het huidige systeem een aanzienlijke administratieve belasting. Naast het verstrekken van de winkelsluitingskaart moeten er voorzieningen zijn voor het verlenen van ontheffingen dan wel vrijstellingen. Het betreft hier het verstrekken van informatie, het beoordelen van aanvragen en het verlenen van ontheffingen respectievelijk vrijstellingen.

In het thans voorgestelde systeem is een winkelsluitingskaart overbodig. Bovendien maakt een ruim openstellingskader de vraag om hiervan ontheffing te verlenen aanzienlijk kleiner, zodat veel minder vrijstellingen en ontheffingen nodig zullen zijn. Daarbij valt ook te denken aan de bij de laatste wetwijziging ingestelde mogelijkheid om voor elke winkel 6 werkdagen per jaar ontheffing te verkrijgen.

### **5. Bedrijfseffecten**

Hieronder volgt een schets van de eventuele gevolgen van het wetsvoorstel voor het betrokken bedrijfsleven en de sociaal-economische ontwikkeling. De bevindingen van een tweetal door het EIM en CPB uitgevoerde onderzoeken die onlangs zijn gedaan naar de effecten van een verruiming van de openstellingsmogelijkheden voor winkels vormen hiervoor de basis.

#### – Bedrijfs categorie

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de categorie van bedrijven waarin de detailhandel wordt uitgeoefend. De detailhandel omvat:

- winkels, dat wil zeggen voor het publiek toegankelijke besloten ruimten, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht;
- overige detailhandel, dat wil zeggen de uitoefening van een bedrijf anders dan in een winkel, zoals ambulante handel (markt- en straathandel, handel te water en de zogenaamde «vliegende winkels»).

#### – Aantal bedrijven

Het aantal bedrijven dat met de voorgenomen regelgeving wordt geconfronteerd is aanzienlijk. In het totaal gaat het (in 1993) om 88 540 detailhandelsondernemingen (13,5% van het totaal aantal bedrijven), waarvan 88 320 ondernemingen tot het midden- en kleinbedrijf kunnen worden gerekend en 220 tot het grootbedrijf. Ruim 48 000 ondernemingen

hebben personeel in dienst, de resterende 40 000 werken zonder personeel.

– Overige bedrijfskenmerken

De omzet in de detailhandel bedroeg in 1993 f 133 mrd. De handelsmarges in de detailhandel, oftewel de verkoopwaarde minus de inkoopwaarde van de handelssomzet, bedroeg in 1993 f 36,4 mrd, waarvan het midden- en kleinbedrijf f 23 mrd (63%) en het grootbedrijf f 13,4 mrd (37%) voor zijn rekening nam.

In termen van werkgelegenheid (arbeidsjaren) en binnenlands produkt maakt de detailhandel respectievelijk 13,3% en 8% uit van het particuliere bedrijfsleven. In de detailhandel werken 627 500 personen, waarvan 501 000 werknemers en 126 500 zelfstandigen. Een meerderheid van de werkzame personen is vrouw: 356 000 vrouwelijke werknemers en 57 000 meewerkende vrouwen dan wel vrouwelijke zelfstandige ondernemers. Het aantal allochtone werknemers in de detailhandelsbranche bedraagt 33 700 met daarnaast nog 5 800 allochtone zelfstandige ondernemers.

Uit onderstaande tabel blijkt dat niet alleen het werkgelegenheidsaandeel van vrouwen in de detailhandel relatief hoog is, maar ook het aandeel van deeltijdwerkers.

Aandeel van vrouwen in de werkgelegenheid van detailhandel en totale economie (%)			Soorten dienstverband, detailhandel en heel particuliere bedrijfsleven (%)				
jaar	detailhandel	totale economie	jaar	detailhandel voltijd	deeltijd	hele bedrijfsleven voltijd	deeltijd
1983	54	33	1979	64	36	82	18
1993	57	36	1989	55	45	73	27

Bron: EIM

Het gaat al met al om een grote sector, die een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de Nederlandse economie. Vooral voor de werkgelegenheid van allochtonen en vrouwen vormt de detailhandel een belangrijke sector.

– Kosten en baten

Wat betreft uit de huidige Winkelsluitingswet 1976 voortkomende financiële en administratieve lasten voor bedrijven in de detailhandel zijn weinig gegevens bekend. Het gaat met name om de leges die de ondernemer verschuldigd is aan de gemeente bij aanvraag van een aankondigingskaart waarop de openingstijden zijn vermeld en de leges die de ondernemer moet betalen bij de aanvraag van een ontheffing. Deze financiële lasten gaan gepaard met de nodige handelingen en tijd die als administratieve last worden ervaren. De leges verschillen trouwens van gemeente tot gemeente. Een kleine steekproef bij de vier grote steden geeft aan dat in rekening gebrachte kosten in hoogte sterk variëren. Zo moet voor het waarmerken van een aankondigingskaart f 17,50 tot f 44,50 worden betaald, voor individuele ontheffingen (waaronder ook avondwinkels) is dat f 9,50 tot f 400. Om deze cijfers in enig perspectief te plaatsen: een stad als Den Haag heeft een winkelbestand van zo'n 5 200 winkels. Genoemde lasten zullen door het wetsvoorstel grotendeels verdwijnen. In paragraaf 4.7 is hierover ook al een en ander gezegd.

– Buitenland

In paragraaf 2.4 is reeds aandacht besteed aan de stand van zaken met

betrekking tot de regelgeving op het onderhavige terrein in het buitenland.

– Marktwerking en overige sociaal-economische effecten

Hierna worden in hoofdlijnen de uitkomsten van de onderzoeken inzake de economische effecten van de voorgenomen deregulering van de Winkelsluitingswet weergegeven.

In februari 1995 publiceerde het EIM het onderzoeksrapport «Verruiming Winkelsluitingswet: plussen en minnen, zakelijk bekeken». Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland. Op het gebied van consumentengedrag en -wensen constateert het EIM een toenemende benutting van de bestaande mogelijkheden om buiten de reguliere openingsuren boodschappen te doen (avondwinkels, koopzondagen). Consumenten blijken steeds meer behoefte te hebben aan recreatief winkelen (funshopping). Ondanks het feit dat consumenten overwegend tevreden zijn met de geldende openstellingsregeling, blijkt er een toename te zijn van het aantal voorstanders van verruiming, met name onder jongeren, tweeverdieners en alleenstaanden.

Deregulering levert volgens het EIM meer marktwerking en daardoor meer dynamiek in het ondernemen op. Er zal een meer gevarieerd openstellingspatroon ontstaan, omdat ondernemers deze zullen aanpassen aan de lokale omstandigheden. Hierbij valt te denken aan een omgeving van consumenten met krappe tijdsbudgetten of locaties waar de bewoners traditioneel dan wel cultureel gewend zijn aan alternatieve openstellingstijden, zoals wijken waar veel allochtonen wonen.

Het EIM concludeert dat er geen grote veranderingen te verwachten zijn wat betreft omzet en werkgelegenheid. Bij een scenario van een gelijk-blijvende omzet in de detailhandel constateert het EIM een werkgelegenheidsdaling, bij een scenario met een autonome stijging van de omzet een bescheiden werkgelegenheidswinst. Er zou een lichte prijsdaling kunnen optreden. Als er al sprake zou zijn van een omzetgroei, zou deze vooral bij de grotere bedrijven plaatsvinden. Deze verschuiving van omzet in de richting van grotere bedrijven zou overigens aansluiten bij de reeds bestaande trend. Het EIM constateert dat Nederland in vergelijking met andere landen van de Europese Unie weinig winkelvestigingen heeft per 1 000 inwoners. Daarentegen heeft ons land tamelijk veel winkels per vierkante kilometer. Daaruit kan opgemaakt worden dat voor de bereikbaarheid en fijnmazigheid van het winkelnet niet direct behoefte te worden gevreesd.

Eveneens in februari 1995 presenteerde het CPB de resultaten van het onderzoek «Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland». De kernresultaten geven aan dat een structurele verruiming van de Winkelsluitingswet op middellange termijn gepaard gaat met een bescheiden omzetgroei in de detailhandel en een betekenisvolle toename van de werkgelegenheid. Het CPB plaatst een aantal kanttekeningen bij het EIM-onderzoek. Dit betreft met name de veronderstellingen van het EIM omtrent de gevolgen voor de arbeidsproductiviteit en voor de feitelijke openingstijdverruiming per week. Het CPB gaat uit van een feitelijke verruiming met gemiddeld ruim 5 uur per week.

Meer concreet komt het CPB in het kort tot de volgende uitkomsten.

Consumenten gaan er volgens het CPB op vooruit; er treedt een belangrijke verbetering op in de prijs/kwaliteitsverhouding, ondanks een zeer bescheiden prijsverhoging van 0,2%. Marktwerking zorgt ervoor dat de sterkste feitelijke verruiming juist dáár plaatsvindt waar de grootste behoefte bestaat. Dit zou nog eens bevestigen dat een winkel niet open gaat omdat het móet, maar omdat de ondernemer afgaat op de behoefte van zijn klanten. Het EIM kwam overigens tot een soortgelijke conclusie.



De gemiddelde feitelijke openingsduur per week voor de totale detailhandel loopt op van gemiddeld 51 uur per week thans naar gemiddeld ca. 57 uur per week op de middellange termijn. In termen van vestigingslocatie verwacht het CPB overigens de grootste veranderingen in grootstedelijke gebieden. In gemeenten in landelijke gebieden zal de voorgestelde verruiming beperkter worden aangewend.

Wat betreft de werkgelegenheidseffecten is de precieze omvang onzeker, maar de richting is volgens het CPB duidelijk positief. In de meest waarschijnlijke variant neemt volgens het CPB de werkgelegenheid per saldo met ruim 10 000 arbeidsjaren toe, hetgeen door het CPB als «stevig» wordt bestempeld. In de detailhandel wordt een stijging voorzien van 5 000 arbeidsjaren in de food sector en 5 900 in de non-food sector, terwijl door substitutie-effecten de werkgelegenheid in andere sectoren (met name de horeca) met 800 arbeidsjaren afneemt. Doordat een deel van de werkgelegenheidsstijging deeltijdbanen betreft, neemt de werkgelegenheid in de detailhandel in personen zelfs met 15 000 toe, waarvan 200 zelfstandigen in het kleinbedrijf.

Om de gevoeligheid van deze uitkomsten voor gehanteerde veronderstellingen te onderzoeken, heeft het CPB acht varianten berekend. De belangrijkste daarvan heeft betrekking op de feitelijke (gemiddelde) verruiming van de openingstijden, die door het CPB is geraamd op ruim 5 uur per week. Indien deze zou worden gehalveerd, wordt globaal gesproken ook het werkgelegenheidseffect gehalveerd.

Uit de andere door het CPB onderzochte varianten blijkt dat de werkgelegenheidsstijging zowel groter als kleiner zou kunnen uitvallen dan de eerdergenoemde stijging met ruim 10 000 arbeidsjaren met een spreiding van – 1 500 tot + 1 900 arbeidsplaatsen. Een groot deel van de werkgelegenheid kan terecht komen bij nieuwe, deels flexibele arbeidskrachten. Omdat het vaak om laaggeschoold werk gaat, kan juist de onderkant van de arbeidsmarkt hiervan profiteren.

De effecten op de detailhandelsomzet zijn volgens het CPB bescheiden: een nominale omzetstijging van in het totaal 0,4%, bestaande uit de al genoemde prijsstijging van 0,2% en een volumestijging van 0,2%. Ook het EIM kwam tot geringe omzeteffecten (0 tot 1%), maar constateerde daarbij wel een lichte prijsdaling.

Wat betreft de positie van het kleinbedrijf versus het grootwinkelbedrijf, stelt het CPB vast dat de liberalisering de reeds bestaande trend naar schaalvergroting versnelt. Het grootwinkelbedrijf en – in mindere mate – het middenbedrijf winnen marktaandeel ten koste van het kleinbedrijf. Hierdoor ontstaat druk op de winstmarges in het kleinbedrijf. Zelfstandigen kunnen eventueel inkomensverlies compenseren door extra arbeid te verrichten (gemiddeld 1 uur per week meer), hetgeen echter wel enig welvaartsverlies meebrengt.

Het kleinbedrijf kan daarentegen weer wel flexibeler profiteren van liberalisering op de nieuwe uren en kan met gespecialiseerde, hoogwaardige dienstverlening toch een goede marktpositie innemen.

Bij genoemde onderzoeken zijn de effecten van toenemende marktdynamiek buiten beschouwing gelaten. Door het CPB wordt wel geconstateerd dat de liberalisering van winkeltijden de dynamiek van de markt vergroot met als gevolg een drukkend effect op de prijzen en een positief effect op het omzetvolume en de werkgelegenheid.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel 1**

De definities in artikel 1 komen overeen met die van de Winkelsluitingswet 1976, met uitzondering van de definitie van winkel. In die definitie is de uitzondering voor rijdende winkels geschrapt. Dit heeft tot gevolg dat de bepalingen voor winkels ook voor rijdende winkels gaan gelden. Concreet betekent dit, dat voor deze winkels een ontheffing als bedoeld in artikel 3 voor het verschuiven van de wekelijkse rustdag (zie hierna) mogelijk wordt en voorts dat de gemeenteraad geen beperkingen krachtens artikel 6 kan opleggen ten aanzien van de verkoop op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur.

Op grond van artikel 1, tweede lid, van de Winkelsluitingswet 1976 is het mogelijk die wet mede van toepassing te doen zijn op een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bedrijf dat wordt uitgeoefend in een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte in rechtstreekse aanraking met het publiek. Sinds het tot stand komen van de Winkelsluitingswet 1976 is alleen het kappersbedrijf als zodanig aangewezen (koninklijk besluit van 11 november 1977, houdende toepassing van artikel 1, tweede lid, van de Winkelsluitingswet 1976, Stb. 622). Er is geen behoefte geweest aan de aanwijzing van andere bedrijven. Gelet op het feit dat met dit wetsvoorstel mede wordt beoogd een doorzichtige regeling zonder onnodige detailleringen tot stand te brengen, is er van afgezien een overeenkomstige bepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Overigens zullen kappers, omdat zij vaak ook producten verkopen, meestal toch wel onder de regeling vallen.

### **Artikel 2**

Het eerste lid bevat het verbod om een winkel voor het publiek geopend te hebben op zondag, op bepaalde feestdagen, op Goede Vrijdag na 19 uur, op 24 december na 19 uur, op 4 mei na 19 uur en op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur. Voor de aanwijzing van de onder b genoemde dagen is aangesloten bij artikel 1 van de Zondagswet. Evenals de huidige Winkelsluitingswet 1976 bevat dit wetsvoorstel het voorschrift dat winkels op Goede Vrijdag alleen 's avonds gesloten dienen te zijn. Hiermee wordt aangesloten bij de bedoeling van artikel 2 van de Zondagswet, namelijk om het hinderen van godsdienstoefeningen te voorkomen. Ook op 24 december en op 4 mei dienen winkels 's avonds gesloten te zijn. Een afwijkend sluitingstijdstip voor de zaterdag komt in het voorstel niet meer voor.

Het tweede lid bevat een verbod voor de overige vormen van detailhandel, zoals markt- en straathandel, op dezelfde dagen en tijden als die waarop winkels gesloten dienen te zijn. De omschrijving van deze detailhandel is grotendeels ontleend aan artikel 7, eerste lid, van de Winkelsluitingswet 1976. Door de woorden «in rechtstreekse aanraking met particulieren» vallen verkoopmethoden zoals postorderverkoop, telefonische verkoop en telewinkelen niet onder de wet.

Anders dan in artikel 7, eerste lid, van de Winkelsluitingswet 1976 heeft het verbod geen betrekking op het afleveren aan particulieren. Hieraan bestaat bij de verruiming van het stelsel van de regeling geen behoefte meer. Door deze beperking van het verbod kunnen de uitzonderingen voor automaten en vervoerders (artikel 7, vierde en vijfde lid, van de Winkelsluitingswet 1976) worden gemist.

### **Artikel 3**

Dit artikel komt overeen met artikel 4, tweede lid, van de Winkelsluitingswet 1976. Burgemeester en wethouders dienen een ondernemer een ontheffing te verlenen van het verbod om op zondag een winkel voor het publiek geopend te hebben, indien hij om godsdienstige redenen daarom verzoekt. Wel dient de winkel dan gesloten te zijn op de dag, die volgens de godsdienstige overtuiging van de ondernemer als rustdag geldt. Ingevolge het tweede lid wordt dit als voorschrift aan de ontheffing verbonden. Overtreding is een strafbaar feit in de zin van de Wet op de economische delicten.

### **Artikel 4**

Het eerste lid regelt de bevoegdheid van de gemeenteraad om bij verordening vrijstelling te verlenen van de verboden van artikel 2. Op grond van het tweede lid kan in de verordening ook een ontheffingsbevoegdheid voor burgemeester en wethouders worden opgenomen. De gemeenteraad wordt volledig vrij gelaten om te beoordelen of er al dan niet aanleiding is voor een vrijstelling of ontheffing.

De verordening kan zowel op winkels als op overige vormen van detailhandel betrekking hebben. De verordening dient ook te voorzien in de mogelijkheden voor vrijstelling en ontheffing die thans zijn vervat in de artikelen 9 en 10 van de Winkelsluitingswet 1976, alsmede de vrijstellingen die thans zijn verleend in het Vrijstellingenbesluit Winkelsluitingswet 1976, voor zover die in het nieuwe vrijstellingenbesluit krachtens artikel 5, eerste lid, van dit wetsvoorstel (zie hierna) niet meer zullen voorkomen. Hierbij moet worden gedacht aan de aanwijzing van bepaalde dagen waarop de verboden van artikel 2 niet gelden, de uitzonderingen in verband met bepaalde omstandigheden zoals toerisme, grensoverschrijdend verkeer en avondwinkels, ontheffingsmogelijkheden voor plotseling opkomende bijzondere omstandigheden, ten behoeve van feestelijkheden en bijeenkomsten, voor het houden van veilingen en beurzen en dergelijke.

Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften meer ten aanzien van verplichte advisering. Voor inspraak op grond van de gemeentelijke verordening krachtens artikel 151 van de Gemeentewet verwijzen wij naar de desbetreffende passage in het algemeen deel van deze memorie.

### **Artikel 5**

In dit wetsvoorstel ligt het zwaartepunt van de mogelijkheid om vrijstellingen te verlenen bij de gemeente. Niettemin is het wenselijk dat nog een enkele mogelijkheid blijft bestaan om landelijke vrijstellingen te verlenen. Die mogelijkheid is beperkt tot de gebieden, genoemd in het eerste lid van artikel 5, namelijk ten behoeve van instellingen voor de volksgezondheid, het verkeer en het vervoer en de verkoop van nieuwsbladen en tijdschriften. Het betreft met name die vrijstellingen die noodzakelijk zijn om de onwenselijke situaties te voorkomen, die zouden ontstaan indien een gemeente die vrijstelling niet zou opnemen in de gemeentelijke verordening. Hierbij moet men denken aan apotheken, winkels in spoorwegstations en op luchtvaartterreinen, benzinestations, wegrestaurants, verkoop ten behoeve van de beroepsscheepvaart, verkoop in of op het terrein van ziekenhuizen en verpleeghuizen en kiosken voor nieuwsbladen en tijdschriften. Zoals opgemerkt bij artikel 4 wordt de verlening van alle overige vrijstellingen die thans zijn opgenomen in het Vrijstellingenbesluit Winkelsluitingswet 1976, overgelaten aan de gemeente. De gemeente kan in de verordening krachtens artikel 4 de landelijke vrijstellingen desgewenst aanvullen.

## **Artikel 6**

Op grond van artikel 122 van de Gemeentewet blijft de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het maken van verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn. Artikel 6 van het wetsvoorstel beoogt uit te sluiten dat gemeenten op grond van deze bepaling de mogelijkheden voor de openstelling van winkels overdag en 's avonds op werkdagen bij verordening kunnen beperken. Om de redenen, uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie, moet zo'n beperking ongewenst worden geacht. Met betrekking tot de overige vormen van detailhandel is, om aan praktische behoeften tegemoet te komen, de bevoegdheid van de gemeenteraad om bij verordening beperkingen op te leggen ten aanzien van de verkoop op werkdagen tussen 6 uur en 22 uur gehandhaafd.

## **Artikel 7**

Dit artikel komt overeen met artikel 12 van de Winkelsluitingswet 1976. Zolang nog geen definitieve besluiten zijn genomen over de derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht is er geen aanleiding om een andere beroepsinstantie dan het College van Beroep voor het bedrijfsleven aan te wijzen.

## **Artikel 9**

Als strafbare feiten in de zin van artikel 1 van de Wet op de economische delicten worden aangemerkt overtreding van de verboden van artikel 2, alsmede het niet naleven van de beperkingen en voorschriften bij gemeentelijke vrijstellingen en ontheffingen en bij de landelijke vrijstellingen.

In het kabinetsstandpunt inzake het advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48) werd ten aanzien van de Winkelsluitingswet 1976 opgemerkt, dat het kabinet er de voorkeur aan gaf bij deze wet eerst de resultaten af te wachten van het aangekondigde onderzoek naar de problemen bij de invoering van bestuurlijke boeten bij decentraal uitgevoerde wetten. Aangezien de resultaten van dat onderzoek nog niet bekend zijn, is er in dit stadium van afgezien in dit wetsvoorstel een regeling inzake bestuurlijke boeten op te nemen.

## **Artikel 10**

Voor de wet in werking kan treden dienen de gemeenten de gelegenheid te krijgen om verordeningen krachtens artikel 4 vast te stellen. Ook dient de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 5 tot stand te zijn gebracht. In verband daarmee is het wenselijk dat het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit wordt vastgesteld.

## **Artikel 11**

Gelet op de strekking van de wet, namelijk verruiming van de mogelijkheden voor winkels om geopend te zijn, zou het niet meer juist zijn om te spreken van een winkelsluitingswet. Daarom is ervoor gekozen de wet Winkeltijdenwet te noemen.

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers