

Vergaderjaar 2009–2010

32 412

Voorstel van wet van de leden Van der Ham en Van Gent tot wijziging van de Winkeltijdenwet in verband met het verruimen van de bevoegdheid van gemeenten om vrijstelling te verlenen van de verboden met betrekking tot de zondag en een aantal feestdagen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De huidige Winkeltijdenwet stamt uit 1996 en had als doel de regels met betrekking tot de openingstijden van winkels te versoepelen. De Winkeltijdenwet reageerde hiermee op verschillende ontwikkelingen in de Nederlandse maatschappij, zoals veranderende leef- en arbeidspatronen, diversificatie van de samenleving en een hernieuwde kijk op de rol van de overheid in de samenleving. De wet beoogde tegemoet te komen aan deze ontwikkelingen en op die manier de wetgeving in gelijke tred te houden met een zichzelf constant ontwikkelende maatschappij. Indieners constateren dat de ontwikkelingen sindsdien niet hebben stilgestaan. Ook de politieke discussie niet. Met deze wetswijziging beogen de indieners recht te doen aan de maatschappelijke veranderingen, alsmede aan een zorgvuldige afweging van belangen, maar ook aan verantwoordelijk die hiertoe lokaal moet worden gedragen.

Binnen de Winkeltijdenwet is vooral de koopzondag een gevoelig onderwerp. De huidige wet voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om twaalf keer een vrijstelling te verlenen voor het verbod op winkelopenstelling op zondag en/of feestdagen. Daarnaast kunnen gemeenten vrijstelling verlenen van het verbod op winkelopenstelling ten behoeve van toeristische gebieden en grensregio's. De uitoefening van laatstgenoemde vrijstelling, de zogenaamde toerismebepaling, wordt aan de gemeenten overgelaten. Hierbij wordt ook de beoordeling of er wel of niet een significant toeristisch belang is aan de gemeenten overgelaten. Uitgangspunt is hierbij dat de gemeente bij uitstek het juiste orgaan is om te bepalen of er behoefte is aan een ontheffingsmogelijkheid. Sinds de invoering van de Winkeltijdenwet is voor een aantal gemeenten de mogelijkheid in de wet aangegrepen om tot verdere verruiming van de zondagsopening te besluiten. De definitie van «toerisme» werd daarbij steeds ruimer genomen.

Deze ontwikkeling is in de afgelopen jaren echter ook op kritiek gestuit. De regering besloot daarop een wijziging van de Winkeltijdenwet voor te stellen met als doel de toerismebepaling in te perken (Kamerstukken

2008/2009, 31 728). De aanleiding hiervoor was tweeledig. Enerzijds gaf de minister aan dat de huidige toerismebepaling onduidelijk was en te ruim werd geïnterpreteerd. Daarnaast zou die ontwikkeling andere belangen schaden. Indiëners menen dat het scherper definiëren van de toerismebepaling niet wenselijk omdat deze nog altijd zeer ruim te interpreteren is, maar daarnaast ook geen recht doet aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Wat betreft het afwegen van belangen menen de indiëners dat dit het beste door de gemeente zelf kan worden gedaan. De vraag of een activiteit «toeristisch» is vinden de indiëners daarbij niet van belang. Onderhavig wetsvoorstel beoogt dan ook de toerismebepaling te schrappen en gemeenten voortaan de vrijheid te geven over het wel of niet toestaan van koopzondagen. Het opleggen van één norm door het Rijk botst immers per definitie met de grote diversiteit aan opvattingen, behoeften en mogelijkheden van gemeenten. Er wordt per gemeente heel verschillend gedacht over de zondagsrust, er bestaat een sterk wisselende behoefte aan koopzondagen bij consumenten, en er is een grote variatie in mogelijkheden voor de middenstand om aan die behoefte te voldoen. Op gemeentelijke schaal kunnen belangen en behoeften van zowel consumenten als van de middenstand goed worden afgewogen. Indiëners zullen toelichten waarom zij het verstandig achten om de gemeenten in vrijheid te laten beslissen over winkelopenstelling op zondag. Daarnaast zullen zij aangeven hoe zij aankijken tegen de gevolgen en de weging met andere belangen. Dit wetsvoorstel legt het vrijstellingsregime voor de zondag en voor de in de wet genoemde feestdagen bij de gemeente. De bestaande artikelen die dit regime in de Winkeltijdenwet regelen (artikelen 3, 4 en 5) komen te vervallen.

2. Geschiedenis van de winkeltijdenwetgeving in Nederland

De eerste wettelijke regeling voor winkelsluiting in Nederland dateert uit 1930. Hiervoor bestonden louter winkelsluitingsverordeningen die gemeenten zelf hadden ingesteld. De eerste winkelsluitingswet stond een openstelling toe van 05.00 tot 20.00 uur op werkdagen, van 05.00 tot 22.00 uur op zaterdag en een verbod op winkelopenstelling op zondagen. Dit verbod op koopzondagen werd in 1934 echter weer grotendeels teniet gedaan wegens verslechterde economische omstandigheden. Wetgeving omtrent winkelopeningstijden die hierop volgde was over het algemeen restrictief van aard. In de Winkelsluitingswet uit 1951 werd bepaald dat winkels open mochten tot 18.00 uur en er werd een verplichte vakantiesluiting ingevoerd. In de Winkelsluitingswet 1976 werd tevens een maximaal aantal uren openstelling per week vastgelegd. Winkels mochten voortaan niet langer dan 55 uur per week open zijn, waarbinnen de ondernemer zelf zijn openingstijden kon vaststellen. Pas in 1984 werd besloten tot een verruiming voor openstelling op zondagen en feestdagen. Gemeenten mochten voortaan 4 keer per jaar vrijstelling verlenen voor het verbod op winkelopenstelling op zon- en feestdagen. In 1993 werd dit verhoogd naar maximaal acht koopzondagen per jaar. Bovendien konden winkels voortaan doordeweeks een half uur langer open blijven: tot 18.30 in plaats van 18.00. Deze verruimingen brachten echter geen einde aan de discussie rond de openingstijden van winkels. Een reden hiervoor was wellicht dat Nederland begin jaren negentig van de vorige eeuw ondanks bovengenoemde verruimingen in vergelijking met omliggende landen in Europa het meest restrictieve beleid op het gebied van winkeltijden had¹.

Met de Winkeltijdenwet van 1996 streefde het kabinet Kok-I naar een liberalisering van de winkeltijden in Nederland. Naast inspelen op veranderende leef- en arbeidspatronen had deze liberalisering als doel om de concurrentiepositie van ondernemers te vergroten en voorwaarden te creëren die een positief effect op de werkgelegenheid en arbeidspartici-

¹ In de Memorie van Toelichting van de Winkeltijdenwet 1996 (Kamerstukken 94/95, 24 226, nr. 3, p 3–4) noemt toenmalig minister van Economische Zaken Wijers het Nederlandse beleid omtrent winkelopenstelling het meest restrictief in de EU. Uit een tabel op pagina vijf van de Memorie blijkt dat zowel wat betreft het maximaal aantal uren openstelling per week als zondagopenstelling Nederland aantoonbaar restrictiever is dan de overige lidstaten op het gebied van winkeltijden.

patie zouden hebben. Het kabinet stelde dat deze liberalisering de flexibiliteit, vernieuwingskracht en het aanpassingsvermogen van de economie zou versterken. Vanuit dit oogpunt werd in de nieuwe Winkeltijdenwet het maximum aantal openingsuren opgeheven. Ook werden de winkeltijden verruimd: winkels mochten voortaan doordeweeks tot 22.00 uur openblijven. Hiermee kwam reeds een aanzienlijke verruiming van de winkeltijden tot stand.

Over de zondagsopenstelling was er tijdens de behandeling van het wetsvoorstel aanzienlijke onenigheid tussen zowel oppositie- als regeringspartijen. Binnen de regeringscoalitie was er discussie over hoe de zondagsopenstelling tot stand zou moeten komen. In zijn originele voorstel stelde toenmalig minister van economische zaken Wijers (D66) een verregaande decentralisatie van de beslissing over de koopzondag voor. Gemeenten zouden zelfstandig moeten beslissen of zij wel of niet, of in welke mate, zondagopenstelling zouden toestaan. Uiteindelijk ging de regering akkoord met een amendement waarin vast werd gehouden aan een verbod op winkelopenstelling op zon- en feestdagen. Gemeenten zouden voortaan toestemming krijgen om twaalf keer per jaar een ontheffing voor het verbod te verlenen. Hiernaast werd het gemeenten toegestaan om vrijstelling te verlenen ten behoeve van in de desbetreffende gemeente aanwezig grensoverschrijdend verkeer of toerisme¹. De uitzonderingsclausule met betrekking tot toerisme werd bekend onder de term toerismebepaling.

De toerismebepaling leidde tot een significante toename van het aantal koopzondagen. Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet blijkt dat in de periode 2000–2004 «het aantal gemeenten dat 1 tot 12 koopzondagen heeft toegewezen met ongeveer 15 procent is toegenomen», en dat in dezelfde periode «het aantal gemeenten waar een toeristisch regime geldt, is ... toegenomen met naar schatting circa 25 procent».² Hiermee trad ook de discussie over de wenselijkheid van een toename van het aantal koopzondagen steeds meer op de voorgrond. In 2002 dienden de Kamerleden Ten Hoopen (CDA), Van der Vlies (SGP) en Van Dijke (CU) een motie in met het verzoek om het aantal koopzondagen in te perken.³ In 2006 dienden Kamerleden Van der Vlies (SGP) en Gesthuizen (SP) een voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet in⁴. Laatstgenoemd voorstel, dat als doelstelling had de koopzondag terug te dringen door de term «toerisme» zeer strikt te omschrijven, werd door de Kamer verworpen. In 2009 diende de minister van Economische Zaken Van der Hoeven een voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet in, met eveneens als doel het gebruik van de toerismebepaling in te perken. Voordat gemeenten tot een verruiming van het aantal koopzondagen mogen overgaan zouden zij eerst de aanwezigheid van «substantieel toerisme» moeten aantonen. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting van voornoemd wetsvoorstel zou er zo «een aanvullende voorwaarde voor de uitoefening van deze bevoegdheid ten opzichte van de eisen die daarvoor thans gelden» gecreëerd worden.⁵ De bewijslast voor gemeenten zou dus worden verhoogd met als gevolg dat het voorgemeenten door bovengenoemde voorwaarden beduidend minder makkelijk zou worden om een ontheffing voor het verbod op winkelopenstelling op zondag te verlenen. Omtrent dit kabinetsvoorstel laaide de politieke en maatschappelijke discussie wederom hoog op. In het voorjaar van 2009 diende Tweede-Kamerlid Van Gent (GroenLinks) een amendement in op het wetsvoorstel van het toenmalige kabinet. Het amendement had dezelfde strekking als het oorspronkelijke voorstel van Minister Wijers (D66) en onderhavig wetsvoorstel: het beoogde gemeenten de bevoegdheid te geven te bepalen hoeveel koopzondagen er per jaar mogen worden ingesteld. Het amendement werd verworpen, maar kreeg steun vanuit verschillende belangenorganisaties, zoals VNO-NCW, MKB Nederland, Detailhandel Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

¹ Winkeltijdenwet 1996, art. 3, derde lid.

² B&A Groep, (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken), Evaluatie Winkeltijdenwet, Den Haag, 27 januari 2006, blz. 20.

³ Kamerstukken 2002–2003, 28600 XIII, nr. 36.

⁴ Kamerstukken 2006–2007, 30 914.

⁵ Kamerstukken 2008–2009, 31 728, nr. 3, blz. 4.

3. Problemen omtrent de huidige wetgeving

De hoofdregel van de huidige Winkeltijdenwet is dat winkels gesloten zijn op zon- en feestdagen. Er zijn een aantal uitzonderingen op dit verbod ingesteld. Zo kunnen gemeenten maximaal twaalf «koopzondagen» aanwijzen. Behalve zondagen kunnen dat ook Nieuwjaardag, Tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, Tweede Pinksterdag, Eerste en Tweede Kerstdag zijn (artikel 3 lid 1). Daarnaast kunnen gemeenten de gehele gemeente of een deel daarvan als toeristisch gebied aanwijzen. Binnen dit gebied kunnen winkels op alle zon- en feestdagen open zijn. Aan deze bepaling is als enige voorwaarde verbonden dat er sprake moet zijn van op de gemeente gericht toerisme, waarvoor de aantrekkingskracht ligt buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt (artikel 3 lid 3 sub a). Gemeenten kunnen supermarkten bovendien de mogelijkheid geven om op zon- en feestdagen na 16.00 uur open te zijn, mits zij op reguliere koopzondagen niet voor 16.00 uur open zijn. Daarnaast mogen gemeenten slechts een supermarkt per 15.000 inwoners deze mogelijkheid geven.

Hoewel de meningen binnen de discussie over de toerismebepaling ver uiteen lopen, pleit vrijwel geen partij voor het in stand houden van de huidige regeling. Ook volgens indieners valt er veel af te dingen op de huidige bepaling. Zo zorgen de voorwaarden voor de instelling van de koopzondag voor veel onduidelijkheid bij gemeenten. Hieruit volgt dat de huidige regeling bij zowel werkgevers als werknemers een sterk gevoel van onzekerheid teweeg brengt. Beide bezwaren zijn voor indieners een belangrijke overweging om de huidige wetgeving op het gebied van winkelopenstelling op zondag te herzien. Zij zullen deze bezwaren hieronder uitvoeriger toelichten.

Onduidelijkheid over toepassing van de toerismebepaling bij gemeenten

De onduidelijkheid wat betreft de toepassing van de toerismebepaling richt zich met name op de manier waarop gemeenten toerisme moeten definiëren. Het is voor gemeenten thans moeilijk om in te schatten of een bepaald gebied nu wel of niet onder de toerismebepaling kan vallen, of behoort te vallen. De huidige Winkeltijdenwet biedt gemeenten de mogelijkheid een ontheffing op het verbod op winkelopenstelling op zondag toe te staan, maar in de memorie van toelichting noch de wet zelf zijn aan deze bepaling verdere criteria verbonden. Ook andere definities van toerisme bieden gemeenten hierin weinig houvast. De Europese Commissie heeft in een beschikking van 9 december 1998 inzake de procedures ter uitvoering van Richtlijn 95/57/EG van de Europese Raad betreffende de verzameling van statistische informatie de volgende definitie van toerisme gegeven:

«De activiteiten van personen die naar plaatsen buiten hun normale omgeving reizen en daar niet langer dan één aaneengesloten jaar vertoeven voor vakantie of recreatie of om zakelijke of andere redenen.»¹

Deze definitie van de Commissie laat op ondubbelzinnige wijze een ruime marge van interpretatie over. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat zich bezighoudt met de verzameling van statistische informatie op het gebied van toerisme, vult deze definitie aan met twee criteria. Volgens het CBS moeten bezoeken die een toeristisch karakter zijn toegedaan 1) langer dan twee uur duren en 2) gedaan zijn vanuit een recreatief toeristisch of zakelijk toeristisch motief, buiten de normale omgeving². Ook binnen deze criteria zijn er legio voorbeelden te bedenken van vormen van toerisme die buiten traditionele definitie van toerisme vallen. Hierbij valt onder andere denken aan de vrijetijdsbestedingswijze «funshopping», een begrip waar indieners later op terug zullen

¹ Beschikking van de Europese Commissie van 9 december 1998 inzake de procedures ter uitvoering van Richtlijn 95/57/EG van de Raad betreffende de verzameling van statistische informatie op het gebied van het toerisme (kennisgeving geschied onder nummer C(1998) 3950) (Voor de EER relevante tekst) (1999/34/EG).

² Centraal Bureau voor de Statistiek, «Toerisme en recreatie in cijfers», 2009, blz. 152.

komen. De beperkte afbakening van de bepaling binnen de huidige Winkeltijdenwet en de uiteenlopende definities van het begrip toerisme zorgen thans voor veel onduidelijkheid bij gemeenten. Uit een evaluatie van de Winkeltijdenwet uit 2006 blijkt dat voor veel gemeenten de toepassingscriteria van de toerismebepaling «onvoldoende helder» zijn. In totaal vindt 16 procent van de gemeenten de criteria onvoldoende helder. Van de gemeenten die de toerismebepaling toepassen ligt dit hoger: 25 procent vindt de criteria onduidelijk¹. De problemen die voortvloeien uit deze onduidelijkheid zorgen voor veel onzekerheid bij zowel gemeenten als bewoners, werknemers en werkgevers.

In de gemeente Rotterdam valt het winkelcentrum Alexandrium sinds december 2009 onder de toerismebepaling. In Alexandrium hebben zich met name veel Woonmalls gevestigd, een type winkel dat een aanzienlijk economisch belang heeft bij winkelpenstelling op zondag². Indieners achten het waarschijnlijk dat het merendeel van de bezoeken aan dit winkelcentrum ruimschoots binnen de criteria van zowel de Europese Commissie als het CBS vallen. Desalniettemin heeft de voorzieningenrechter in een kort geding het besluit van de gemeente Rotterdam onverbindend verklaard en onrechtmatig jegens de eisende ondernemers (uitspraak van 19 februari 2010, LJN BL4558). Desondanks wordt de verordening niet buiten werking gesteld, omdat de rechter het belang van ondernemers vindt prevaleren boven dat van ondernemers die niet van de koopzondag gebruik willen maken. Indieners kunnen zich hierin goed vinden, mede gezien de investeringen die zij vaak hebben gedaan met het oog op de mogelijkheid tot zondagopenstelling. Maar bovenal vinden indieners dat de gemeente Rotterdam door de hierboven beschreven onduidelijkheid over de definitie van het begrip toerisme redelijkerwijs niet kan worden verweten niet te goeder trouw te hebben gehandeld. In Amsterdam ontstond in 2008 veel ophef over een supermarkt die met toestemming van de stadsdeelraad elke zondag zijn deuren opende met beroep op exotische feestdagen zoals «Chinese dag van het kind» of «Braziliaanse Onafhankelijkheidsdag». Concurrenten van deze supermarkt protesteerden hiertegen, omdat supermarkten buiten het centrum van Amsterdam doorgaans niet vaker dan twaalf zondagen per jaar op mogen zijn.

Deze voorbeelden illustreren de onduidelijkheid die bij zowel gemeenten als winkels bestaat over de toerismebepaling. Deze onduidelijkheid heeft vaak aanzienlijke economische gevolgen voor zowel gemeenten als bewoners, werknemers en werkgevers. In het laatste voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet van de regering werd voorgesteld om het gebruik van de toerismebepaling in te perken door aanvullende eisen te stellen aan de definitie van toerisme. Voortaan zou alleen toerisme van *substantiële* omvang in aanmerking kunnen komen voor een ontheffing voor het verbod op winkelpenstelling op zondag. Het voorstel noemt het belang van lokaal maatwerk. Als mogelijke indicatoren voor dit maatwerk worden het aantal arbeidsplaatsen in de toeristische sector en het aantal bezoekers van toeristische trekpleisters genoemd. Deze zouden eventueel kunnen worden vergeleken met de omvang van andere gemeentelijke inkomstenbronnen. Hoewel dit voorstel het oogmerk had de onduidelijkheid over de definitie van het begrip toerisme, en daarmee de toepassing van de toerismebepaling, weg te nemen, menen de indieners dat dit niet het geval zal zijn. In het voorstel wordt dat zelfs bevestigd met te constatering dat er nog steeds onduidelijkheid kan blijven bestaan over de definitie van toerisme. Toerisme valt niet onder één definitie te vangen en kent «vele verschijningsvormen en richt zich op velerlei typen bestemmingen en attracties»³. Indieners onderschrijven deze stelling. Zowel de huidige als een gewijzigde toerismebepaling zal voor gemeenten de onduidelijkheid geven.

Ook is het begrip *substantieel* toerisme problematisch. Als nieuwe initiatieven worden genomen met als oogmerk dat het een nieuwe

¹ Ministerie van Economische Zaken, Evaluatie Winkeltijdenwet, Den Haag, 27 januari 2006, blz. 77.

² B&A Groep, Evaluatie Winkeltijdenwet, Den Haag, 27 januari 2006, blz. 28.

³ Kamerstukken 2008/2009, 31 728, nr. 3, blz.

4.

aantrekkelijke toeristische trekpleister moet worden, op een plek of in een gemeente waarvoor dat nieuw is, dan kunnen de begrippen substantieel en toerisme een grote belemmering vormen voor nieuwkomers. Om al deze redenen stellen de indieners voor de toerismebepaling in zijn geheel te schrappen.

Gevolgen voor werknemers en werkgevers

Naast gemeenten ondervinden ook werknemers en werkgevers veel hinder van de praktische uitwerking van de toerismebepaling. Zowel werknemers als werkgevers hebben namelijk een aanzienlijk economisch belang bij zondagopenstelling. Dit belang hangt nauw samen met de reeds genoemde diversificatie van de samenleving en veranderende leef- en arbeidspatronen. Als gevolg hiervan zijn preferenties en behoeften omtrent het koopgedrag van consumenten aanzienlijk veranderd. Een groot aantal consumenten winkelt graag op zondag, omdat hij of zij hier, bijvoorbeeld door werk, doordeweeks weinig tijd voor heeft. Volgens de evaluatie van de Winkeltijdenwet maken vooral jongere, hoger opgeleide consumenten in de stedelijke gebieden gebruik van de koopzondag. De arbeidsparticipatie van vrouwen neemt toe, net zoals het aantal deeltijd-functies. Daarmee stijgt ook het aantal gezinnen met tweeverdieners.¹ Deze toenemende verscheidenheid aan huishoudens vereist ook meer flexibiliteit in leef- en arbeidspatronen. Dientengevolge is er een toenemend verlangen ontstaan naar meer vrijheid in het bepalen van de daginvulling op het gebied van werk, ontspanning of bijvoorbeeld het doen van de boodschappen. Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet door het ministerie van Economische Zaken blijkt dat de Winkeltijdenwet goed heeft aangesloten bij deze veranderende behoeften. Zo gaf in 2006 55,4 procent van de Nederlandse bevolking aan wel eens een winkel te bezoeken op zondag.² In 1998 was dit nog 40 procent. Consumenten maken dus in toenemende mate gebruik van de koopzondag. Onzekerheid over zondagopenstelling kan dus voor ondernemers significante economische schade tot gevolg hebben.

Ter illustratie hiervan zullen indieners kort ingaan op een specifiek fenomeen dat nauw samenhangt met de veranderde behoeften en preferenties in het koopgedrag van consumenten, namelijk het winkelen als «uitje». Dit heeft in de afgelopen jaren een vlucht in populariteit genomen. Winkelcentra die zich voor een belangrijk deel richten op deze manier van vrijetijdsbesteding kunnen zelfs uitgroeien tot een belangrijke toeristische trekpleister. Als voorbeeld kan men behalve Alexandrium in Rotterdam tevens denken aan Bataviastad in Lelystad of een van de vele soortgelijke winkels die in recente jaren in toenemende mate hun entree hebben gemaakt in Nederland. Indieners zijn van mening dat het economisch belang van deze ondernemingen bij winkelopenstelling op zondag niet onderschat dient te worden.

Ook voor werknemers biedt de wet thans onvoldoende zekerheid. Het is bekend dat een eventuele inperking van het aantal koopzondagen ten opzichte van nu tot een verlies van werkgelegenheid zou leiden op zowel de korte als lange termijn³. Het Centraal Planbureau publiceerde in september 2009 een rapport over de economische gevolgen van de door het huidige kabinet beoogde aanpassing van de toerismebepaling. Uit het onderzoek blijkt dat er op de korte termijn tot 2000 voltijdbanen verloren zouden gaan als gevolg van het thans in behandeling zijnde kabinetsvoorstel. Op lange termijn zou het gaan om een paar honderd banen^{4, 5}. Ook andere organisaties wijzen op een aanzienlijk banenverlies als gevolg van het voorstel.

De onzekerheid die de huidige wet veroorzaakt bij zowel werknemer als werkgever is voor indieners een belangrijke overweging voor dit voorstel. Met name in tijden van economische crisis is het immers van cruciaal

¹ Van 52% in 2000 naar 59% in 2008. Bron: CBS.

² B&A Groep, Evaluatie Winkeltijdenwet, Den Haag, 27 januari 2006, blz. 27.

³ CPB Notitie, Aanvullende toelichting op CPB-rapport Economische gevolgen beoogde aanpassing winkeltijdenwet, september 2009

⁴ Centraal Planbureau, «Economische gevolgen beoogde aanpassing winkeltijdenwet», september 2009.

⁵ Volgens het CPB gaat het hierbij met name om kwetsbare groepen zoals jongeren, vrouwen, allochtonen en herintreders (Financieel Dagblad, «Detailhandel kraakt CPB-rapport over koopzondag», 21 september 2009).

belang om werknemers en werkgevers zekerheid te bieden over hun economische toekomst. Deze zekerheid biedt de huidige wetgeving hen niet.

4. Overwegingen om het primaat voor de beslissing omtrent koopzondagen bij gemeenten neer te leggen

Voor gemeenten is bij de invulling voor het beleid omtrent koopzondagen thans reeds een grote rol weggelegd. Het immer toenemende gebruik van de toerismebepaling is voor indieners een teken dat gemeenten ook in toenemende mate bereid zijn deze rol op zich te nemen. Maar zoals hierboven beschreven leidt de huidige wet bij dezelfde gemeenten ook tot veel onduidelijkheid. Indieners stellen daarom voor gemeenten geheel vrij te laten in de beslissing over koopzondagen. Het voorstel sluit nauw aan bij de reeds beschreven oorspronkelijke opzet van de Winkeltijdenwet van toenmalig minister Wijers. Indieners zijn van mening dat deze regeling niet alleen toentertijd, maar ook nu een goede oplossing zou zijn om de bezwaren rond de huidige wet op te lossen. Niet de nationale overheid, maar de gemeenten zijn de aangewezen institutie om het beleid omtrent koopzondagen aan te laten sluiten bij lokale economische behoeften en belangen van bewoners. Hieronder zullen zij hun overwegingen hiervoor nader toelichten.

Betere aansluiting bij de belangen van bewoners

Indieners wijzen er op dat op lokaal niveau vaak grote verschillen aanwezig zijn in de voorkeuren van mensen over de koopzondag. De reeds besproken diversificatie van leef- en arbeidspatronen in de Nederlandse samenleving heeft tot gevolg gehad dat verschillende bevolkingsgroepen er verschillende behoeften en preferenties in hun koopgedrag op nahouden. Met name bevolkingsgroepen zoals jongeren en gezinnen met tweeverdieners ervaren de koopzondag als prettig. Velen van hen zien het als een mogelijkheid om uitgebreider te winkelen dan voor hen doordeweeks mogelijk is. Maar deze diversificatie heeft vanzelfsprekend niet overal in Nederland in dezelfde mate plaats gevonden. In de ene gemeente zullen meer gezinnen met tweeverdieners wonen dan in de andere gemeente. Daarnaast kiezen ook veel mensen ervoor om vanuit religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging niet op zondag te winkelen of boodschappen te doen. Ook deze groep zal echter in de ene gemeente sterker vertegenwoordigd zijn dan in de ander. Naast de demografische samenstelling zijn er andere kenmerken waarin Nederlandse gemeenten van elkaar verschillen, zoals geografische locatie, oppervlakte, of inwoneraantal. Elk van deze factoren kan volgens indieners de behoeften en preferenties van bewoners omtrent koopzondagen beïnvloeden. Zo zijn er verschillende argumenten te bedenken waardoor een verbod op koopzondagen in bijvoorbeeld zeer kleine gemeenten zeer goed te billijken is. Onderhavig voorstel biedt gemeenten de ruimte om het beleid omtrent koopzondagen op deze behoeften en preferenties af te stemmen.

De huidige wetgeving biedt gemeenten deze ruimte in onvoldoende mate. Het huidige criterium om een uitbreiding van het aantal koopzondagen toe te staan, toeristische aantrekkingskracht, staat namelijk volledig los van de wens van consumenten om te winkelen op zondag. Zo kan het voorkomen dat gemeenten waarin bewoners aangeven behoefte te hebben aan meer koopzondagen niet aan deze wens kunnen voldoen wegens gebrek aan toeristische aantrekkingskracht. Onderhavig voorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om beleid beter te laten aansluiten bij de wensen van lokale bewoners. Beleid inzake zondagopenstelling kan dan gebaseerd worden op de aanwezigheid van lokaal draagvlak in plaats van substantieel lokaal toerisme.

De belangen van bewoners en ondernemers dienen ter allen tijde zorgvuldig worden meegewogen in het oordeel van de gemeente. De lokale democratie zal een cruciale rol spelen in de verdiscontering van deze behoeften en preferenties van bewoners in lokaal beleid. Indiërs hebben echter meer dan voldoende vertrouwen in de werking van de lokale democratie om aan een goede werking hiervan te twijfelen. Het ligt volgens hen bijvoorbeeld niet in de lijn der verwachting dat een gemeente uitsprekt toch zal besluiten meer koopzondagen in te voeren. Dit blijkt tevens uit de praktijk. In juni 2005 konden inwoners van Utrecht zich per referendum uitspreken over een toename van het aantal koopzondagen. Een meerderheid van de bevolking stemde tegen, waarop de gemeenten Utrecht besloot de uitslag te respecteren en het aantal koopzondagen niet uit te breiden. Dit toont aan dat de lokale democratie in Nederland zeer goed in staat is om belangen en behoeften van bewoners omtrent zondagopenstelling te verdisconteren in beleid dat hierbij aansluit. Deze verschillende behoeften en belangen in gemeenten zijn voor indiërs tevens reden om de keuze rond zondagopenstelling niet geheel over te laten aan ondernemers zelf. Zij zijn van mening dat indien een meerderheid van de bevolking in een gemeente zich uitsprekt tegen zondagopenstelling, de gemeente de mogelijkheid moet hebben om aan deze wens te voldoen. Op deze manier kan op een democratische en transparante wijze een beslissing omtrent zondagopenstelling tot stand komen die beter aansluit bij de belangen van bewoners dan de huidige wetgeving toelaat.

Betere inschatting van lokale economische belangen

Naast een betere aansluiting bij de behoeften van bewoners biedt onderhavig voorstel gemeenten de ruimte om hun beleid af te stemmen op de lokale economische belangen. Net zoals op het gebied van bevolkingssamenstelling bestaan er immers tevens op economisch vlak veel verschillen tussen gemeenten. Ook op economisch vlak moet substantieel lokaal draagvlak de belangrijkste overweging zijn, niet substantieel lokaal toerisme. Nationale wetgeving kan slechts in beperkte mate rekening houden met deze lokale economische behoeften. De beslissing omtrent de koopzondag moet dus worden gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau. Indiërs zien zich hierin gesteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).¹

In de praktijk blijkt dat gemeenten reeds met de huidige wetgeving met lokale economische behoeften rekening proberen te houden. Gemeenten als Lelystad en Rotterdam houden al jaren rekening met de belangen van bewoners en ondernemers bij een beslissing over de openstellingmogelijkheid op zondag van respectievelijk Bataviastad en winkelcentrum Alexandrium. Tevens hebben gemeenten reeds laten zien dat zij zich zeer flexibel kunnen opstellen. In Sliedrecht, een gemeente met een aanzienlijke confessionele bevolking, staat men reeds sinds jaren koopzondagen toe, maar uitsluitend voor de woonboulevards en doe-het-zelfzaken op bedrijventerreinen.² In het centrum heeft de gemeente besloten wegens een gebrek aan draagvlak bij zowel ondernemers als bewoners geen koopzondagen toe te staan.³ Gemeenten hebben dus reeds bewezen dat, wanneer hun ertoe de mogelijkheid wordt geboden, zij op zeer creatieve wijze het beleid kunnen laten aansluiten bij de belangen van zowel bewoners als ondernemers. En met succes. Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet blijkt dat ruim 85% van de winkeliers en een ruime meerderheid van de consumenten tevreden is met de door hun gemeente geldende openstellingmogelijkheden.^{4,5} Uit de toename van het gebruik van de koopzondag en de toerismebepaling blijkt tevens dat gemeenten in toenemende mate bereid zijn deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. Hiervoor moet thans soms echter wel de grenzen van de wetgeving

¹ Naast de VNG hebben ook VNO-NCW, MKB-Nederland Detailhandel Nederland, het Centraal Bureau voor de Levensmiddelenhandel zich voor onderhavig voorstel uitgesproken. Ook de Consumentenbond wil dat een beslissing over koopzondagen op lokaal niveau wordt genomen (http://www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/nieuwsoverzicht_2009/kabinetsbemoeyenis_koopzondag).

² In de gemeenteraadsverkiezingen van zowel 2006 als 2010 behaalde in Sliedrecht de lijstverbinding SGP-ChristenUnie een meerderheid van de stemmen.

³ Nederlands Dagblad, Kleine gemeenten worstelen met koopzondag, 7 augustus 2007.

⁴ Ten aanzien van de voorkeur van winkeliers: B&A Groep, Evaluatie Winkeltijdenwet, Den Haag, 27 januari 2006, blz. 17.

⁵ Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet blijkt dat 55,4% van de bevolking van de koopzondag gebruik maakt en dat 70 procent tevreden is met de huidige openingstijden. Er blijkt dat ook dat des te meer koopzondagen er in een gemeente zijn toegestaan, des te meer consumenten tevreden zijn met de openingstijden van supermarkten en overige winkels.

worden opgezocht, zoals bleek in het geval van winkelcentrum Alexandrium. Indieners zien hierin een belangrijke overweging om de laatste barrières weg te nemen en gemeenten volledig vrij te laten in de beslissing omtrent zondagopenstelling.

Diversiteit tussen gemeenten

Een consequentie van een dergelijke decentralisatie is dat gemeenten verschillend beleid kunnen gaan voeren omtrent de koopzondag. Een veelgehoord bezwaar hiertegen is dat dit zou leiden tot marktverstoring. Winkels in gemeenten die besluiten wel koopzondagen in te voeren zouden namelijk een concurrentievoordeel behalen op gemeenten die besluiten dat niet te doen. Consumenten uit die gemeenten waar geen koopzondagen zijn zouden immers uitwijken naar gemeenten waar de winkels wel geopend zijn. In het rapport van het CPB wordt eenzelfde soort redenatie gevolgd. Het CPB stelt dat, indien het voorstel van het huidige kabinet wordt geaccepteerd, gemeenten die niet aan de toerismebepaling kunnen voldoen hiervan een nadelig effect zouden kunnen ondervinden ten opzichte van gemeenten die wel aan de gestelde criteria voldoen. Gemeenten die wel koopzondagen kunnen toestaan zouden immers consumenten trekken uit nabijgelegen gemeenten die niet aan de criteria voldoen, waardoor er tussen ondernemers van verschillende gemeenten geen *level playing field* zou zijn. Dit zou leiden tot concurrentievervalsing.

Hoewel indieners zich verzetten tegen de bewering dat differentiatie tussen gemeenten automatisch tot marktverstoring leidt kunnen zij zich evenwel vinden in de argumentatie van het CPB. In zijn analyse gaat het CPB er immers van uit dat gemeenten gebonden zijn aan bepaalde voorwaarden voordat zij koopzondagen kunnen toestaan, namelijk een aangescherpte toerismebepaling. Door deze toerismebepaling kunnen gemeenten beleid slechts afstellen op de aanwezigheid van *substantiële* toeristische aanwezigheid, niet op de behoeften en belangen van bewoners, ondernemers en werknemers. Niet substantieel lokaal draagvlak, maar substantieel lokaal toerisme geeft dan aan in hoeverre gemeenten tegemoet kunnen komen in de vraag van bewoners en ondernemers naar koopzondagen. Hierdoor is het dus niet ondenkbaar dat gemeenten die op basis van lokaal draagvlak wel koopzondagen zouden willen toestaan, hiertoe niet in staat zijn vanwege een gebrek aan toeristische aantrekkingskracht, et vice versa. Doordat gemeenten beleid in dit geval niet kunnen afstemmen op lokale economische karakteristieken is een bepaalde mate van marktverstoring inderdaad niet ondenkbaar.

De toerismebepaling is daarom volgend de indieners niet een goed handvat. In onderhavig voorstel worden gemeenten vrij gelaten in hun beslissing omtrent koopzondagen. Indieners gaan ervan uit dat gemeenten in de besluitvorming hieromtrent rekening zullen houden met de sociale, economische en maatschappelijke belangen van zowel consumenten als ondernemers. Het is niet aannemelijk dat een gemeente, waarin een meerderheid van de bevolking op bijvoorbeeld religieuze grond tegen winkelopenstelling op zondag is, toch zal besluiten het aantal koopzondagen te verhogen. Afstemming van beleid op lokale behoeften en belangen zal ertoe leiden dat in gemeenten die op grond van dergelijke overwegingen besluiten geen winkelopenstelling toe te staan, bewoners van deze gemeente waarschijnlijk ook geen behoefte zullen hebben om op zondag boodschappen te doen. Het ligt dan in de lijn der verwachting dat deze bewoners niet, of in ieder geval slechts in beperkte mate, gebruik zullen maken van de mogelijkheid om in nabijgelegen gemeenten te winkelen of boodschappen te doen. Iemand die vanuit religieuze overtuiging tegen de koopzondag in zijn gemeente is zal op zondag ook niet voor zijn boodschappen uitwijken naar een aangrenzende gemeente.

Indieners zijn niet in de veronderstelling dat onderhavig voorstel het probleem van het *level playing field* volledig zal oplossen. Ook in gemeenten waarin een meerderheid van de bevolking geen koopzondagen wenst zal er bijna altijd een gedeelte van de bevolking deze behoefte wel hebben en hiervoor eventueel uitwijken naar aangrenzende gemeenten. Indieners menen dat dit gezien kan worden als het een recht dat de minderheid in een gemeente nu eenmaal geniet, en dit recht gedragen dient te worden.

Indieners zien in decentralisatie geen noemenswaardige belemmeringen voor een goed functioneren van de markt, maar juist een mogelijkheid voor gemeenten om beleid omtrent koopzondagen aan te laten passen aan lokale economische karakteristieken. Zij zien zich hierin gesteund door recent onderzoek naar winkelpenstelling op zondag in Nederland. Hieruit blijkt dat er zich in Nederland reeds een hoge mate van differentiatie in de toepassing van de koopzondag op gemeentelijk niveau heeft ontwikkeld. De onderzoekers zien ook een verband tussen differentiërend beleid en verschillen in gemeenten op economisch vlak en op het gebied van bevolkingssamenstelling. Er is echter weinig reden om aan te nemen dat deze variabiliteit ook tot excessieve concurrentievervalsing tussen gemeenten heeft geleid¹. Integendeel, volgens de onderzoekers is het juist een argument om over te gaan op decentralisatie:

«Clearly, by taking into account these differences a clear-cut case exists to decentralize the decision to Sunday shopping opening compared with rules on a national level»^{2, 3}.

5. Maatschappelijke, economische en sociale gevolgen van een eventuele uitbreiding van het aantal koopzondagen

Onderhavig voorstel biedt gemeenten de ruimte om in volledige vrijheid te beslissen over het wel of niet toestaan van koopzondagen. In theorie zou dit zowel een toename als een afname van het aantal koopzondagen tot gevolg kunnen hebben. Gezien de trend die zich in de laatste jaren heeft ontwikkeld is het echter aannemelijk dat het aantal koopzondagen gelijk blijft dan wel toeneemt. Indieners zien hier echter geen bezwaar in. Integendeel, zij zien op zowel sociaal als economisch vlak belangrijke voordelen bij een eventuele toename van het aantal koopzondag. Zij zullen hieronder enkele overwegingen hiervoor geven.

Meer keuzevrijheid en een hoger welvaartsniveau voor consumenten

Het is niet verwonderlijk dat gemeenten steeds vaker van de toerismebeoordeling gebruik maken om een verruiming van het aantal koopzondagen te bewerkstelligen. Zoals blijkt uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet maken mensen namelijk in toenemende mate gebruik van koopzondagen. Het toegenomen verlangen naar een verruiming van winkeltijden vloeit voort uit de hierboven reeds genoemde diversificatie van leef- en arbeidspatronen binnen de Nederlandse samenleving. Deze diversificatie is nog immer gaande. Zo blijft arbeidsparticipatie van vrouwen toenemen, net zoals het aantal deeltijdfuncties. Daarmee stijgt ook het aantal gezinnen met tweeverdieners.^{4, 5} Het komt dus steeds vaker voor dat bij gezinnen of paren beide partners een voltijd baan hebben. Als gevolg van deze diversificatie is er een aanhoudende behoefte aan meer flexibiliteit in leef- en arbeidspatronen. Er is een toenemend verlangen naar meer vrijheid in het bepalen van de daginvulling op het gebied van werk, ontspanning of bijvoorbeeld het doen van de boodschappen. Mensen zien de koopzondag in steeds meer als een goede gelegenheid om te winkelen of boodschappen te doen. Met name voor bevolkingsgroepen zoals gezinnen met tweeverdieners of hoogopgeleide vrouwen kan juist het doen van de boodschappen op zondag wat lucht geven op de drukke

¹ E. Dijkgraaf en R. Gradus, «Explaining Sunday Shop Policies», *De Economist* 155, nr. 2, 2007.

² Idem, blz. 217.

³ Elbert Dijkgraaf is hoogleraar Empirische Economie aan de Erasmus Universiteit. Raymond Gradus is momenteel directeur van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA.

⁴ Van 52% in 2000 naar 59% in 2008. Bron: CBS.

⁵ B&A Groep, Evaluatie Winkeltijdenwet, Den Haag, 27 januari 2006, blz. 26.

zaterdag. Met name jonge vrouwen geven immers aan dat de werkdruk door de combinatie van zorg- en werktaken nog niet is afgenomen¹. Een toename van het aantal koopzondagen zou dus goed aansluiten bij de toenemende vraag naar meer flexibiliteit bij consumenten.

Deze verhoogde keuzevrijheid leidt bij veel consumenten tot een verhoogd welvaartsniveau. In zijn rapport naar aanleiding van het wetsvoorstel van het huidige kabinet hanteert het CPB een breed welvaartsbegrip, waarin niet alleen geld een rol speelt². Het CPB gaat hierin op de invloed van het aantal koopzondagen op de welvaart van het winkelend zondagspubliek. Winkelend zondagspubliek is de groep consumenten die winkelen op of boodschappen doen op zondag als prettig ervaart. De koopzondag biedt hen de tijd om te winkelen en boodschappen te doen, daar waar zij op andere dagen door werk of andere omstandigheden hiervoor minder tijd hebben. Het CPB gaat uit van een recht evenredig verband tussen het aantal koopzondagen en het «nut» van winkelend zondagspubliek. Een vermindering van het aantal koopzondagen vermindert volgens het CPB het nut van winkelend zondagspubliek, zelfs als zij hun totale uitgaven niet veranderen. In het verlengde van deze redenering ligt dat een verruiming van het aantal koopzondagen bij deze groep consumenten leidt tot een toename van de welvaart.

Indieners zien hierin een direct voordeel van een eventuele verruiming van het aantal koopzondagen. In gemeenten waarin mensen de zondag zien als een geschikte dag om te winkelen of boodschappen te doen moet de overheid de ruimte bieden om het beleid op deze voorkeur af te stemmen. Dit zal in belangrijke mate bijdragen aan een stijging van zowel de keuzevrijheid als het welvaartsniveau van de Nederlandse consument. Deze conclusie wordt evenwel niet door iedereen gedeeld. Een verruiming van het aantal koopzondagen stuit bij een gedeelte van de bevolking op verzet. Hierbij wordt onder andere aangedragen dat het begrip zondagsrust voor een gedeelte van de bevolking een belangrijke religieuze betekenis heeft. Het belang van de zondagsrust speelt een prominente rol bij zowel het voorstel van het kabinet als dat van de leden Van der Vlies en Gesthuizen. Volgens deze voorstellen zou de zondag als collectieve rustdag «maatschappelijk breed worden gedragen».³ De volgens deze voorstellen breed gedragen notie van zondagsrust zou dus niet stroken met een ruime mogelijkheid tot winkelopstelling op zondag. Indieners tekenen bezwaar aan tegen de vooropgestelde universaliteit waarmee Nederlanders tegen het begrip zondagsrust zouden aankijken. Waar de een de zondag vanuit zijn of haar religie ziet als een dag van berusting, zal de ander de zondag beschouwen als een uitstekende dag om juist dan te winkelen, een bibliotheek te bezoeken, of een familiepark aan te doen.

Het is indieners er op geen enkele manier aan gelegen om gelovigen in te perken in de vrijheid van godsdienstuitoefening. Het is hen echter onduidelijk hoe een verruiming van het aantal koopzondagen op deze vrijheid inbreuk zou maken. Het staat immers aan iedereen vrij om wel of niet van winkelopenstelling op zondag gebruik te maken. Aan de andere kant zou een vermindering van het aantal koopzondagen op religieuze grond wel leiden tot een inperking van de keuzevrijheid van diegenen die wel graag van de koopzondag gebruik maken. Indieners wijzen er ook op dat binnen religieuze groepen er ook zeer divers wordt gedacht over de striktheid waarmee de zondag benaderd dient te worden.

Indieners merken tenslotte op dat in gemeenten waarin bewoners in meerderheid tegen (een vermeerdering van) koopzondagen zijn, dit naar alle waarschijnlijkheid ook verdisconteerd zal worden in gemeentelijk beleid. Indieners zien zich in deze overtuiging gesteund door onder andere de uitkomst van het Utrechts referendum over koopzondagen. In gemeenten waarin een merendeel van de bewoners tegen koopzondagen zijn, of een uitbreiding hiervan, zullen gemeenten hiermee rekening

¹ Ibidem, 26.

² Centraal Planbureau, «Economische gevolgen beoogde aanpassing winkeltijdenwet», september 2009.

³ Kamerstukken 2006–2007, 30 914, nr. 3, blz. 2.

houden in het opstellen van beleid omtrent zondagopenstelling. Tenslotte merken indieners op dat de praktijk heeft uitgewezen dat de angst, welke tevens werd uitgesproken tijdens de invoering van de huidige Winkeltijdenwet, dat een verruiming van aantal koopzondagen zou leiden tot de gevreesde 24-uurs economie en de verbanning van het begrip zondagsrust, vaak ongegrond blijkt. Nog immer is tweederde van alle winkels op zondag altijd gesloten.¹ Voor 95% van de bevolking is de zondag ook na verruiming van de winkeltijden een rustdag is gebleven.²

Positieve effecten van de koopzondag op de economie en werkgelegenheid

Naast meer keuzevrijheid voor consumenten hebben ervaringen uit het verleden geleerd dat een verruiming van het aantal koopzondagen een structurele bijdrage kan leveren aan de groei van de reële economie. Hierbij zijn overwegingen die bij de huidige Winkeltijdenwet een belangrijke rol speelden ook nu nog van toepassing. Deregulering en decentralisatie kan ook thans zowel de werkgelegenheid als de economische dynamiek versterken. Een verruiming van winkeltijden schept voor ondernemers de ruimte om via nieuwe initiatieven hun eigen concurrentiepositie versterken. Ondernemers zullen beter kunnen inspelen op de veranderde behoeften en preferenties in het koopgedrag van consumenten. Het verruimen leidt op deze manier tot een verhoogde marktdynamiek, wat zowel de werkgelegenheid als de arbeidsparticipatie ten goede komt.

Het is niet met absolute zekerheid vast te stellen welke invloed onderhavig voorstel precies zal hebben op de werkgelegenheid. Schattingen op dit gebied lopen uiteen. In 1995 werd door het CPB geraamd dat een toename van het maximale aantal toegestane koopzondagen van 8 naar 12 per jaar tot 10.000 extra banen zou leiden. Recentere studies over de effecten van extra koopzondagen op de werkgelegenheid ontbreken echter.³ Zoals reeds beschreven in deze memorie zou een inperking van het aantal koopzondagen in ieder geval tot het verlies van enkele honderden tot tienduizenden banen leiden. Op basis hiervan gaan indieners ervan uit dat toename van het aantal koopzondagen naar alle waarschijnlijkheid een positief effect op de werkgelegenheid zal hebben. Zij zien hierin een belangrijk argument voor eventuele verruiming van het aantal koopzondagen. Hierin is het niet belangrijk of het gaat om een verschil van enige tientallen of tienduizenden banen. Met name in tijden van economische crisis lijkt het indieners het onverantwoord als de huidige of toekomstige regelgeving een potentiële groei van de werkgelegenheid, in welke mate dan ook, zou belemmeren.

Indieners kunnen zich nadrukkelijk niet vinden in de stelling dat een stijging van de werkgelegenheid door een verruiming van het aantal koopzondagen slechts valt te verklaren door een noodzakelijke verhoging van het aantal openingsuren en de daarmee gepaard gaande stijging van looninkomsten. In hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting is het aanzienlijk belang van koopzondagen voor ondernemers reeds beschreven. De laatste jaren is reeds gebleken dat ondernemers op innovatieve wijze op dergelijke ontwikkelingen inspringen. Woonmalls, doe-het-zelfzaken en winkelcentra zoals Alexandrium en Bataviastad, allen sterk gebaat bij zondagsopenstelling, hebben laten zien dat de koopzondag in belangrijke mate kan bijdragen aan het commerciële succes van dit type ondernemerschap. Een verruiming van het aantal koopzondagen zal ondernemers wederom nieuwe afzetmogelijkheden verschaffen. Indieners zijn er daarom van overtuigd dat ondernemers wel degelijk kunnen profiteren van een ruimere mogelijkheid tot zondagsopenstelling.

Ondernemers zouden voorzien in een vraag vanuit de reeds genoemde groeiende groep consumenten die winkelen op zondag als prettig ervaart,

¹ B&A Groep, Evaluatie Winkeltijdenwet, Den Haag, 27 januari 2006, blz. 15.

² Nederlands Dagblad, Steeds meer nodig op zondag, 17 juni 2006.

³ In 2009 kwam FoodService Instituut Nederland (FSIN) met een onderzoek waarin zij voorspelde dat een verruiming van het aantal koopzondagen zou leiden tot een verlies van 11.400 banen, voornamelijk in de horeca-sector. Indieners achten deze voorspelling onrealistisch, en zien zich hierin gesteund door Horeca Nederland en het onderzoeksbureau Foodstep. Zie: Foodstep, Onderzoeksbureau Foodstep bestrijdt prognose FSIN: «Miljardenschade Horeca door zondagopening veel te hoog», (http://www.dedetailhandel.nl/images/pagina_images/file/090625%20Foodstep%20miljardenschade%20horeca%20door%20zondagopening%20veel%20te%20hoog.pdf).

het zogenaamde winkelend zondagspubliek. Indieners achten het waarschijnlijk dat deze groep op koopzondagen eerder geneigd zal zijn extra uitgaven te doen dan op andere dagen, bijvoorbeeld in de horeca. Het argument dat een beperking van het aantal koopzondagen geen noemenswaardige economische gevolgen heeft, omdat men bijvoorbeeld een euro toch maar één keer kan uitgeven, biedt dus geen realistische voorstelling van het effect van koopzondagen op de economie. Dit wordt ook onderschreven door Detailhandel Nederland. In reactie op het voorstel tot inperking van de toerismebepaling stelt de organisatie dat het verlies van omzet door een vermindering van het aantal koopzondagen maar gedeeltelijk zal worden opgevangen door omzetten op andere dagen¹. Door in te spelen op de veranderde behoeften en preferenties van consumenten kunnen ondernemers door middel van koopzondagen structureel meer omzet genereren. Hiermee zal de koopzondag kunnen bijdragen aan een structurele groei van de economie en de werkgelegenheid.

Indieners wijzen daarbij ook op de mogelijkheden van het aantrekken van bedrijvigheid in de grensregio's, zoals in Zeeland en Limburg. Bestaande zondagsopeningen trekken veel Belgische en Duitse bezoekers, hetgeen een belangrijke omzet geeft.

Indieners wijzen er tevens op dat door technologische innovatie de mogelijkheid om via het internet te winkelen zich steeds verder ontwikkelt. Omdat internetwinkels geen zondagsrust respecteren kan er worden verwacht dat ondernemers in de detailhandel, zowel ketens als kleine zelfstandigen, toenemende concurrentie zullen ondervinden van internetwinkels die wel op zondag «open» zijn. Een verruiming van het aantal koopzondagen kan winkeliers beter in staat stellen zich te verhouden tot deze nieuwe vorm van concurrentie.

Sociale gevolgen van een verruiming van het aantal koopzondagen

Pogingen om de Winkeltijdenwet te verruimen zijn in het verleden vaak op kritiek gestuit vanwege enkele sociale overwegingen.

Een van deze bezwaren luidt dat kleine zelfstandigen significante nadelige effecten zullen ondervinden van een eventuele uitbreiding van het aantal koopzondagen, doordat grote winkelketens door schaalvoordelen meer van de koopzondag zouden profiteren. Aan de grondslag van deze redenering ligt de aanname dat zelfstandigen door de aard van de detailhandel gedwongen zouden zijn zich te conformeren aan de openingsuren van grote winkelketens, ook op zondag. Eenzelfde soort redenering werd ook ten tijde van de discussie rond de huidige Winkeltijdenwet gebruikt door diegenen die pleitten tegen het schrappen van het maximum aantal openingsuren voor winkeliers.

Indieners kunnen zich niet vinden in deze gedachtegang. In de Memorie van Toelichting van de Winkeltijdenwet 1996 wordt helder uiteengezet waarom dit argument niet overtuigt. Het is onduidelijk waarom dezelfde redenering niet ook voor andere branches dan de detailhandel van toepassing zou zijn. Ook in de dienstverlening komt het voor dat een ondernemer een opdracht heeft verloren omdat hij niet beschikbaar was maar zijn concurrent wel, toch wordt hier niet ook voor overheidsregulering gepleit. Net zoals ondernemers in andere branches zullen ook zelfstandigen in de detailhandel zelf hun afweging kunnen maken en hun eigen openingstijden vaststellen. Dat ondernemers in staat zijn zich aan te passen aan een nieuwe situatie blijkt ook uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet. Hieruit komt naar voren dat een ruime meerderheid van de winkeliers geen behoefte heeft om de huidige tijden te verminderen, ondanks het feit dat de openingstijden in de detailhandel sinds 1996 flink zijn verruimd². De bewering dat het grootbedrijf een significant voordeel heeft strookt ook niet met de verklaringen van grote winkelketens in de evaluatie van de Winkeltijdenwet. Als wij deze stelling namelijk als waar

¹ Detailhandel Nederland, Onderzoek CPB naar koopzondag is wassen neus, 8 September 2009.

² Ministerie van Economische Zaken, Evaluatie Winkeltijdenwet, 2006, blz. 24.

aannemen ligt het in de lijn der verwachting dat deze bedrijven een sterke voorkeur voor een verruiming van het aantal koopzondagen zouden hebben. Uit de evaluatie blijkt echter dat grote winkelketens uiterst ambivalent staan tegenover de stelling dat alle zondagen koopzondagen zouden moeten zijn¹. Winkeliers, van groot- tot kleinbedrijf, zijn dus in meerderheid tevreden met de huidige openingstijden. Indieners achten het derhalve onwaarschijnlijk dat een verdere verruiming van het aantal koopzondagen een significant effect op de positie van de kleine onderneming ten opzichte van grote winkelketens zal hebben.

Een andere kwestie is dat kleine ondernemers door het bijtrekken van de zondag geen vrije dagen meer zouden overhouden. Indieners stellen dat de afweging of kleine ondernemers te veel onder druk komen te staan in een betreffende gemeente een kwestie is voor de gemeente zelf. Indieners stellen wel vast dat dit soort kleine ondernemers er ook dikwijls voor kiezen om na openstelling op zondag, de maandag en/of dinsdag als vrije dag te benutten en de winkel dicht te houden. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief kan het voor ondernemers immers interessanter zijn om op zondag open te zijn, dan op een doordeweekse dag als maandag of dinsdag. Indieners constateren derhalve dat de diversiteit onder ondernemers en het benutten en waarderen van vrije dagen groot is, en de souplesse eveneens.

Een ander gehoord bezwaar tegen een verruiming van het aantal koopzondagen ligt in de stelling dat werknemers hiervan nadelige gevolgen zouden ondervinden. Ook tijdens de behandeling van het wetsontwerp van de Winkeltijdenwet in 1996 speelde dit een rol binnen de toen gevoerde discussie. Uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet blijkt echter dat het overgrote deel van de werknemers geen principiële bezwaren heeft tegen werken op zondag en dat dit vrijwillig geschiedt. Slechts een zeer beperkt percentage zou vanuit religieuze overtuiging bezwaar hebben tegen werken op zondag. Ook de rechten van deze groep zijn echter voldoende beschermd, werknemers kunnen immers in geen geval verplicht worden op zondag te werken. Indieners wijzen erop dat eventuele voorwaarden rond werken op zondag, zoals bijvoorbeeld eventuele toeslag, binnen CAO onderhandelingen kunnen worden besproken. Dit is in vele andere branches, zoals bijvoorbeeld de horeca, reeds het geval. Het is indieners niet duidelijk waarom dergelijke regelingen voor de detailhandel tekort schieten daar waar zij voor andere branches wel volstaan. Werknemers in deze sector geven bovendien zelf aan geen probleem te hebben met werken op zondag. Integendeel, velen van hen zien de zondag juist als een prettige dag om te werken, vanwege de extra inkomsten of omdat de partner dan voor de kinderen kan zorgen.²

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, onderdeel A (artikel 3 Winkeltijdenwet)

Dit artikel vervangt het huidige artikel 3. Het opnieuw geformuleerde artikel laat het vrijstellings- en ontheffingsregime voor zon- en feestdagen over aan gemeenten. De tekst van het artikel komt overeen met artikel 4 van de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel Winkeltijdenwet (kamerstuk 24 226, nr. 2). Indien een gemeentelijke verordening vrijstelling van de in artikel 2 vastgelegde verboden verleent, of de mogelijkheid van ontheffing opent, is het vervolgens aan individuele ondernemers om te bepalen of zij daarvan gebruik maken. Een verordening kan zowel betrekking hebben op een winkel als op andere vormen van detailhandel zoals omschreven in artikel 2, tweede lid. De bevoegdheid van gemeenten wordt slechts beperkt door de bevoegdheid van de regering om op grond van artikel 8 landelijke vrijstelling voor instellingen van volksgezondheid, voor verkeer en vervoer en voor de verkoop van nieuwsbladen en

¹ Idem, blz. 41.

² Dit blijkt uit een brief van Platform Ondernemingsraden Groothandel en Grootwinkelbedrijven (POGGL), de vertegenwoordiger van 150.000 werknemers in de supermarktbranche. De brief was geschreven naar aanleiding van de beoogde aanscherping van het aantal koopzondagen.

tijdschriften. Als gevolg van dit artikel zal het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet moeten worden aangepast. Artikel 3 omvat mede de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen in verband met openingstijden op werkdagen.

Artikel I, onderdeel B (artikelen 4, 5 en 7 Winkeltijdenwet)

Dit onderdeel van het wetsvoorstel laat de artikelen 4, 5 en 7 vervallen. Artikel 4 regelt de vrijstelling door burgemeester en wethouders in verband met plotseling opkomende bijzondere omstandigheden; aan dit artikel is geen behoefte meer door de in artikel 3 geformuleerde algemene gemeentelijke bevoegdheid.

Artikel 5 bevat de mogelijkheid van landelijke vrijstelling bij algemene maatregel van bestuur voor zon- en feestdagen; met dit artikel kunnen onwenselijke situaties worden voorkomen indien gemeenten bepaalde vrijstellingen niet zouden opnemen in de gemeentelijke verordening. Door de in het wetsvoorstel opgenomen uitbreiding van de werkingsfeer van artikel 8 van de Winkeltijdenwet tot zon- en feestdagen bestaat er geen behoefte meer aan dit artikel.

Artikel 7 geeft een afzonderlijk bevoegdheid aan de gemeente om bij verordening vrijstelling te verlenen in verband met de wettelijk toegestane openingstijden (van 6 tot 22 uur). Omdat de in artikel 3 geformuleerde algemene gemeentelijke bevoegdheid ook op deze vrijstelling betrekking heeft, kan het artikel vervallen.

Artikel I, onderdeel C (artikel 8 Winkeltijdenwet)

Artikel 8 bevat een landelijke vrijstellingsmogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur voor een aantal specifieke sectoren (o.a. volksgezondheid); deze mogelijkheid ziet nu uitsluitend op werkdagen. Het artikel moet gezien worden in samenhang met artikel 5 dat geldt voor zon- en feestdagen. In het wetsvoorstel wordt de werkingsfeer van het artikel uitgebreid waardoor het betrekking heeft op zowel zon- en feestdagen als werkdagen.

Artikel II (Wet op de economische delicten)

Dit artikel bevat een wijziging van de Wet op de economische delicten die nodig is door de wijziging van artikel 3 en het vervallen van de artikelen 4, 5 en 7 van de Winkeltijdenwet..

Artikelen III en IV

Deze artikelen bevatten een bepaling die de samenloop regelt met het bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde voorstel van wet tot wijziging van de Winkeltijdenwet met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente (kamerstuk 31 728).

Artikel IV

Dit artikel bepaalt dat de datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld bij koninklijk besluit.

Van der Ham
Van Gent