

Vergaderjaar 2010–2011

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 1 november 2010

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

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

Inhoudsopgave

| | Blz. |
|--|------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Problemen omtrent de huidige wetgeving | 5 |
| 3. Overwegingen om het primaat voor de beslissing omtrent koopzondagen bij gemeenten neer te leggen | 9 |
| 4. Maatschappelijke, economische en sociale gevolgen van een eventuele uitbreiding van het aantal koopzondagen | 10 |
| 5. Europese context | 13 |

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel 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. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel van de leden Van der Ham en Van Gent tot wijziging van de Winkeltijdenwet. Deze leden merken op dat de initiatiefnemers Van der Ham en Van Gent aangeven dat een aantal gemeenten de mogelijkheid in de wet heeft aangegrepen om tot verdere verruiming van de zondagsopening te besluiten. Deze leden vragen hoeveel gemeenten dit hebben gedaan tot

¹ Samenstelling:

Leden: Albayrak, N. (PvdA), Ham, B. van der (D66), Fng voorzitter, Aptroot, Ch.B. (VVD), Smeets, P.E. (PvdA), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Koppejan, A.J. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Ouweland, E. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), Groot, V.A. (PvdA), Tongeren, L. van (GL), Bommel, J.J.G. van (PVV), Ziengs, E. (VVD), Braakhuis, B.A.M. (GL), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Schaart, A.H.M. (VVD) en Verhoeven, K. (D66).
Plv. leden: Jadnanansing, T.M. (PvdA), Veldhoven, S. van (D66), Neppéus, H. (VVD), Veen, E. van der (PvdA), Klijsma, J. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Vacature, (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Sharpe, J.E.J.W. (PVV), Karabulut, S. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Hijum, Y.J. van (CDA), Dam, M.H.P. van (PvdA), Klaver, J.F. (GL), Jong, L.W.E. de (PVV), Vacature, (VVD), El Fassed, A. (GL), Steur, G.A. van der (VVD), Dijk, A.P.C. van (PVV), Staaij, C.G. van der (SGP), Ladders, W.J.H. (VVD) en Koolmees, W. (D66).

medio 2010. De indieners van het wetsvoorstel menen dat het afwegen van belangen het beste door de gemeente zelf kan worden gedaan. Wat is het verschil met het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet¹ dat door de Tweede Kamer is aangenomen in dat opzicht? Ook vragen deze leden waarom de specificaties die in dat wetsvoorstel staan ten aanzien van de belangenafweging niet in het onderhavige initiatiefwetsvoorstel zijn opgenomen. Welke garanties geven de indieners over het juist en volledig afwegen van alle lokale belangen?

Deze leden vragen de initiatiefnemers om een beknopt, maar helder overzicht te verschaffen van de wijzigingen ten opzichte van de huidige mogelijkheden die de Winkeltijdenwet biedt, inclusief het vrijstellingenbesluit, als het gaat om openstelling op zondagen en de overige mogelijkheden voor extra openstelling. Welke veranderingen worden doorgevoerd en wat is daarvan het effect voor de bevoegdheid van een kleine, middelgrote en een grote gemeente?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet. Deze leden vragen voor wie en voor welke groepen in de samenleving dit wetsvoorstel een grote verbetering gaat brengen. Verder merken deze leden op dat de initiatiefnemers in de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel² wijzen op de onduidelijkheid die de huidige toerbeepaling in de wet teweegbrengt bij gemeenten en de onzekerheid die daaruit volgt voor werkgevers en werknemers. Tegelijkertijd verwijzen de indieners in diezelfde memorie van toelichting naar een evaluatie van de Winkeltijdenwet uit 2006³ waaruit blijkt dat ruim 85 procent van de winkeliers en een ruime meerderheid van de consumenten tevreden is met de voor hun gemeente geldende openstellingmogelijkheden. Dat roept bij deze leden de vraag op voor welk probleem dit initiatiefwetsvoorstel een oplossing biedt. Naar de mening van deze leden worden de door de indieners gesignaleerde problemen op voldoende wijze aangepakt met het in 2009 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet¹. Kunnen de leden Van der Ham en Van Gent nader beargumenteren waarom het in 2009 ingediende wetsvoorstel de door de indieners gewenste duidelijkheid niet kan bieden? Wat bedoelen de initiatiefnemers met de stelling «deze onduidelijkheden hebben vaak aanzienlijke economische gevolgen voor zowel gemeenten als bewoners, werknemers en werkgevers»? Waarop baseren zij dit? Daarnaast stellen de indieners dat het begrip «substantieel» problematisch is. Kunnen zij dit nader onderbouwen?

De leden van de SP-fractie hebben met verontrusting kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. In hun ogen beperkt het wetsvoorstel de ontplooiingsmogelijkheden van mensen in andere zin dan als consument, doordat het voorstel afbreuk doet aan het principe van de gezamenlijke rustdag. Bovendien worden de belangen van werknemers en van het MKB geschaad. Deze leden zijn van mening dat dit uiteindelijk ten koste kan gaan van de concurrentie en de economische groei in het algemeen.

De initiatiefnemers stellen voor om de bevoegdheid tot vrijstelling van het verbod op opening van winkels op zondag en voor de in de wet genoemde feestdagen bij de gemeente neer te leggen, zonder voorwaarden te verbinden aan de gronden waarop die vrijstelling kan worden verleend. Ook de beperking van de zogenaamde avondopenstelling, die het aantal avondwinkels beperkt tot één per 15 000 inwoners, vervalt in het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden stellen vast dat de ruimte die gemeenten krijgen om vrijstelling te verlenen aanzienlijk vergroot wordt als onderhavig initiatiefwetsvoorstel van kracht wordt. Zijn de indieners het met deze leden eens dat het redelijk is om te veronderstellen dat dan ook het aantal koopzondagen en andere vrijstellingen vergroot zal worden?

¹ Kamerstuk 31 728.

² Kamerstuk 32 412, nr. 3.

³ Evaluatie Winkeltijdenwet, «Regels, ruimte en rendement», 2006.

De initiatiefnemers geven aan dat zij recht willen doen aan maatschappelijke veranderingen, met name aan veranderde leef- en arbeidspatronen, diversificatie van de samenleving en een hernieuwde kijk op de rol van de overheid in die samenleving. Uit het evaluatierapport van de Winkeltijdenwet³ blijkt dat een grote meerderheid van burgers, winkeliers en werknemers geen enkele behoefte heeft aan verruiming van de openstelling op zondag, of zelfs tegen algehele opstelling op zondag is. Verder staat in dit rapport dat 57 procent van de Nederlandse bevolking niet vindt dat alle zondagen koopzondag moeten zijn. Slechts 20 procent vindt het tegenovergestelde. Winkeliers waarderen het feit dat winkels op zondag in principe gesloten zijn. Tweederde van de geënquêteerde winkeliers acht de zondagsrust te belangrijk om op die dag de winkel te openen. Dit geldt nog sterker voor kleinere winkeliers. Maar ook in het grootbedrijf deelt 60 procent dit standpunt en 79 procent van de werknemers wil geen algehele openstelling van winkels op zondag. Deze leden zijn van mening dat het erop lijkt dat de impact van de maatschappelijke veranderingen op de behoefte aan ruimere openingstijden van winkels door de initiatiefnemers te groot wordt geschat. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan? De indieners beschrijven dat, vanwege onduidelijkheid met betrekking tot de toerismebepaling in de huidige Winkeltijdenwet, het ge- en misbruik van die bepaling heeft geleid tot een toename van het aantal koopzondagen. In plaats van het duidelijker definiëren of inperken van dit begrip, stellen zij voor om dit criterium voor vrijstelling van het verbod dan maar helemaal te schrappen, waardoor het gemeenten vrij staat om naar willekeur te kiezen voor zondagsopening. Er zou dan geen enkele beperking meer zijn voor het verlenen van de vrijstelling. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot het principe in de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag gesloten zijn.

De leden van de D66-fractie hebben met enthousiasme kennisgenomen van het voorliggende voorstel voor wijziging van de Winkeltijdenwet. Het is een goed idee om het vrijstellingsregime voor de zondag en voor de in de wet genoemde feestdagen bij de gemeente te beleggen. De gemeente kan beter dan de centrale overheid bepalen of er in een specifieke regio behoefte is aan bijvoorbeeld zondagopenstelling. Via onderhavig wetsvoorstel kan beter invulling worden gegeven aan regionale behoeftes, of dit nu specifiek openstelling of sluiting is. Deze leden vinden het goed dat met dit voorstel recht wordt gedaan aan maatschappelijke veranderingen. Nieuwe werkpatronen en huishoudensamenstelling kunnen immers leiden tot een behoefte om op andere momenten boodschappen te doen of te winkelen. Tot slot vinden deze leden het goed dat de koopzondag los wordt gekoppeld van de toerismebepaling. Koopzondagen zijn er immers voor specifieke personen die behoefte hebben al dan niet op zondag te winkelen. Voor sommigen geldt immers «koopzondag is immers ook zondagsrust».

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met onvrede kennisgenomen van het 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. Deze leden vinden dat het principe dat winkels op zondag gesloten zijn wordt losgelaten met het wetsvoorstel en dat deze verruiming de deur open zet voor een aanzienlijk groter aantal koopzondagen. De indieners verhogen daarmee de druk op ondernemers en werknemers om op zondag open te gaan en te gaan werken en zetten daarmee waarden als zondagsrust en tijd voor gezin en vrijwilligerswerk onder druk. Deze leden zijn van mening dat met

voorliggend wetsvoorstel de zelfstandig ondernemer uiteindelijk het kind van de rekening wordt en het zal gaan afleggen tegenover grote winkelketens.

Deze leden vragen nadere toelichting op de huidige afbakening van gebieden waarin het aantal koopzondagen verruimd kan worden. In de oorspronkelijke bedoeling van de Winkeltijdenwet ligt besloten dat extra zondagsopening wordt beperkt tot plaatsen waar toeristen daadwerkelijk komen. De ervaring leert dat juist ondernemers in niet-toeristische gebieden in het verweer kunnen komen tegen het besluit van de gemeenteraad om het aantal koopzondagen uit te breiden. In voorliggend wetsvoorstel wordt ondernemers die mogelijkheid ontnomen. Op welke manier kunnen ondernemers in het verweer komen tegen een in hun ogen onjuiste beslissing van de gemeenteraad?

Met kritische belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel van de leden Van der Ham en Van Gent om gemeenten veel meer bevoegdheden voor koopzondagen toe te kennen. Naar mening van deze leden verliezen de indieners van het wetsvoorstel uit het oog dat de zondag voor een belangrijk deel van de Nederlandse samenleving vanuit religieuze en of sociale motieven zeer belangrijk is. Ook krijgen deze leden de indruk dat de initiatiefnemers te weinig oog hebben voor de belangen van kleine ondernemers en werknemers die zich geconfronteerd zien met toenemende druk van grootwinkelbedrijven om op zondag open te gaan. Deze leden vernemen graag wat het belangrijkste doel van de indieners van het wetsvoorstel is. Zijn de indieners van mening dat het aantal koopzondagen in Nederland drastisch omhoog moet, of hebben zij als doel gemeenten de vrijheid te bieden zelf het aantal koopzondagen te bepalen?

Terecht wijzen de indieners erop dat de tijd sinds 1996 niet heeft stilgestaan. Juist vanuit datzelfde inzicht zijn deze leden ervan overtuigd dat de indieners van het wetsvoorstel strijden voor de belangen van een kleine minderheid van de grootwinkelbedrijven, terwijl de overgrote meerderheid van de ondernemers te maken krijgt met de negatieve gevolgen. Als er sinds 1996 één ding duidelijk is geworden, dan is het wel dat de meerderheid van de ondernemers hecht aan een dag van rust, samen met gezin en familie. Zij nemen aan dat de indieners ook deze ontwikkelingen in het oog willen houden.

Deze leden zijn blij dat de indieners van het wetsvoorstel de toerismebepaling willen schrappen. Genoemde leden delen de bezorgdheid van de indieners over de uitdijende werking van de toerismebepaling door een toenemend oneigenlijk gebruik hiervan door gemeenten. Delen de indieners de visie van deze leden dat het een goede zaak zou zijn wanneer deze vreemde constructie helemaal uit de Winkeltijdenwet zou verdwijnen, ongeacht het feit of het aantal koopzondagen uitgebreid wordt naar 52 koopzondagen?

Ook deze leden constateren dat gemeenten heel verschillende visies op koopzondagen hebben. Genoemde leden krijgen de indruk dat de indieners van het wetsvoorstel van mening zijn dat het koopzondagenbeleid een puur lokale aangelegenheid is. Deze leden vragen of de leden Van der Ham en Van Gent niet met hen constateren dat gemeenten vaak zeer sterk kijken naar het aantal koopzondagen in omliggende gemeenten. Herkennen de indieners deze analyse? Hebben zij met deze leden de indruk dat een landelijke uitbreiding van de mogelijkheden voor koopzondagen dit effect alleen maar zal versterken, omdat de verschillen tussen gemeenten nog groter zullen worden? Wat vinden zij van een dergelijk effect?

2. Problemen omtrent de huidige wetgeving

Volgens de initiatiefnemers brengt de huidige regeling bij zowel werkgevers als werknemers een sterk gevoel van onzekerheid teweeg. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de initiatiefnemers deze uitspraak nader te onderbouwen. Is dit niet terug te voeren op lokale communicatieproblemen? In hoeverre geldt deze constatering voor alle gemeenten in Nederland?

Voorts vragen deze leden naar hoeveel gemeenten tot op heden negatieve ervaringen hebben met het toepassen van de toerismebepaling. Zijn er gemeenten die de toerismebepaling juist wel waarderen? Zo ja, kunnen de initiatiefnemers de namen van die gemeenten verschaffen? Volgens juridische deskundigen is inmiddels voldoende jurisprudentie aanwezig om de toerismebepaling juist in te vullen door gemeenten. Hoe denken de initiatiefnemers over deze constatering? Deze leden menen dat de bepaling waarin per 15 000 inwoners één supermarkt ontheffing kan krijgen om op zondag vanaf 16.00 uur de deuren te openen relatief voor meer lokale problemen geeft. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens?

Door de indieners wordt gesproken over de onzekerheid die de huidige Winkeltijdenwet teweegbrengt voor werkgevers en werknemers. De leden van de CDA-fractie vragen of met het volledig vrijgeven van winkelopstelling op zondag geen nieuwe onzekerheden worden geïntroduceerd voor kleine ondernemers in het MKB en werknemers. In hoeverre worden deze groepen niet gedwongen door de tucht van de markt en de concurrentie om zeven dagen in de week open te zijn? Waarbij de zekerheid van een rustdag op zondag met ruimte voor gezin, vrienden, sport, recreatie en kerkgang wordt ingewisseld door de druk om ook deze vaste vrije dag op te geven. Hoe beoordelen de indieners van voorliggend initiatiefvoorstel deze gevolgen voor kleine ondernemers en werknemers en hun vrije tijd? Heeft de economie het primaat waaraan alles onderschikt gemaakt dient te worden in het samenleven tussen mensen? Hebben de belangen van de groep consumenten die graag op zondag winkelen voorrang boven de belangen van kleine ondernemers en werknemers? Is het leven niet meer dan alleen consumeren, werken en geld verdienen? Zou juist niet in deze tijd waarin velen het gevoel hebben zich in een economische «ratrace» te bevinden, niet ook momenten van rust gecreëerd moeten worden waarop je even niets moet? Zal met dit initiatiefwetsvoorstel de keuzevrijheid van zelfstandig ondernemers in het MKB om te kiezen voor de zondag als rustdag, niet ernstig worden beperkt? Waarom zou de rijksoverheid daarin geen voorwaardenscheppende rol in mogen vervullen? Het gaat hier immers om het bevorderen van welzijn van werkgevers en werknemers waar de rijksoverheid middels talloze wetten en voorschriften zich een taak heeft toegeëigend. Denk alleen maar aan de arbeidsomstandighedenwet.

Ook vragen deze leden hoe de indieners denken om te gaan met werknemers die om religieuze redenen moeite hebben met werken op zondag. De leden Van der Ham en Van Gent geven aan dat het hen er op geen enkele manier aan gelegen is om gelovigen in te perken in de vrijheid van godsdienstuitoefening. Zijn de indieners dan bereid mee te denken over een regeling voor werknemers met principiële bezwaren tegen werken op zondag? De initiatiefnemers geven aan dat de rechten van deze groep voldoende worden beschermd. Kunnen zij dit nader toelichten?

De leden Van der Ham en Van Gent constateren een aantal problemen met betrekking tot de huidige wetgeving. Een daarvan is dat de definitie van het begrip toerisme onduidelijk is. Hier kunnen de leden van de SP-fractie

zich in vinden. Deze leden vragen of het schrappen van het begrip de oplossing is. Waarom kiezen de initiatiefnemers er niet voor om dit begrip duidelijker te definiëren?

Naar mening van de initiatiefnemers hebben werknemers een aanzienlijk economisch belang bij zondagsopenstelling. De leden van de SP-fractie wijzen erop dat werknemers ook belang hebben bij een gezamenlijke rustdag. Het belang van gezamenlijkheid zit hem in de mogelijkheid tot het organiseren van andere dan bedrijfsmatige activiteiten, waarvoor meerdere mensen nodig zijn. Denk aan verenigings-, sport, kunst, culturele, gezinsactiviteiten en andere maatschappelijk gewaardeerde, maar niet betaalde, activiteiten in groepsverband. Deze leden stellen dat meer flexibiliteit met betrekking tot betaalde activiteiten ten koste gaat van de flexibiliteit en dus mogelijkheden voor het organiseren van, andere maatschappelijk nuttige activiteiten. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan?

De indieners stellen dat het economisch belang groot is. Zij noemen een aantal banen van honderd of meer dat gemoeid zou zijn met de inperking van de vrijstellingsgronden in het wetsvoorstel Winkeltijdenwet. Zij verwijzen daarbij naar een onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB). De leden van de SP-fractie hechten eraan op te merken dat het CPB op verschillende plekken in het rapport benadrukt dat de economisch effecten gering zijn¹. Het structurele banenverlies zou hooguit enkele honderden zijn. Bovendien blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de periode 1995 – 2005 dat sinds de uitbreiding van het aantal koopzondagen er in de detailhandel aanzienlijk minder banengroei (7,5 procent) heeft plaatsgevonden dan het gemiddelde in Nederland (16,7 procent). Veel voltijdbanen zijn verloren gegaan en omgezet in deeltijdbanen². Ook hier blijft de groei achter bij andere sectoren. Kortom, deze leden zijn van mening dat het economisch belang van het initiatiefwetsvoorstel overmatig groot wordt voorgesteld door de initiatiefnemers. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan?

Deze leden signaleren dat Nederland gehouden is aan het International Labor Organization (ILO) verdrag 106 ten aanzien van de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren³. Dit door de Nederlandse regering in 2001 opnieuw bekrachtigde verdrag is ook van toepassing op werknemers in winkels. In artikel zes van het verdrag is vastgelegd dat iedereen op wie het verdrag van toepassing is, het recht heeft op een ononderbroken wekelijkse rusttijd van niet minder dan 24 uur in de loop van ieder tijdvak van zeven dagen. Indien enigszins mogelijk wordt deze rusttijd aan alle betrokkenen in een zelfde bedrijf tegelijkertijd gegeven. Ook dient de wekelijkse rusttijd zoveel mogelijk samen te vallen met de dag van de week die volgens de tradities of de gebruiken van een land of streek als rustdag is erkend. In de Nederlandse context betreft dit de zondag. Hoe verhoudt het initiatiefwetsvoorstel, waarin aan gemeenten geen enkele beperking wordt opgelegd om de zondag tot koopzondag te bestempelen, zich tot het ILO-verdrag waaraan Nederland gebonden is?

Ten aanzien van de gevolgen voor de werkgevers gaan de initiatiefnemers volgens deze leden nauwelijks in op de beperktere mogelijkheden van kleine ondernemers om op zondag open te gaan, in vergelijking met grote bedrijven. Zoals is gebleken uit het eerder genoemde Evaluatierapport van de Winkeltijdenwet³ is het vooral voor bedrijven zonder personeel of met zeer weinig personeel erg lastig om op zondag open te zijn. Het CBS heeft in 1998, dus ruim een jaar na de verruiming van de Winkeltijdenwet, cijfers gepubliceerd waaruit bleek dat het aantal starters in Nederland juist is afgenomen door de verruimde zondagsopenstelling. «De langere openingstijden hebben de concurrentiepositie van het grootwinkelbedrijf aanzienlijk versterkt», aldus het CBS⁴. Zondagsopenstelling via de regelingen voor toerisme en avondwinkels gaat ten koste van de zondag als rustdag voor winkeliers. Hun belangen worden volgens deze leden geschaad ten opzichte van de grootwinkelbedrijven die wel open kunnen

¹ CPB, «Economische gevolgen beoogde aanpassing Winkeltijdenwet», 2009, pagina 9.

² CNV, «Conclusies naar aanleiding van de gegevens van de CBS-enquête werkgelegenheid en lonen (1995–2005)», 2009.

³ Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (Verdrag 106), Trb. 1964, nr. 61.

⁴ Volkskrant, 6 februari 1998.

zijn. Dit gaat uiteindelijk ook ten koste van de concurrentie en de economische groei in het algemeen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de meeste winkeliers geen brood zien in uitbreiding van de zondagsopenstelling. Zo hebben de leden van de SP-fractie peilingen gehouden in Breda¹, waaruit blijkt dat 80 procent van de winkeliers in het stadscentrum tegen een verdere uitbreiding van het aantal koopzondagen is en in Stadskanaal waar 71 procent tegen is². Ook in Zoetermeer zit vrijwel geen enkele winkelier te wachten op meer koopzondagen³. En in Amsterdam Zuid-West blijkt uit onderzoek van deze leden dat slechts 35 procent van de winkeliers zondagsopenstelling een goed idee vindt⁴. Dat ook bestaande koopzondagen geen doorslaand succes hoeven te zijn, blijkt in Leiden. Daar doet nog maar vijf procent van de winkeliers mee aan de koopzondag⁵. Het is dan ook niet verwonderlijk dat kleine ondernemers protesteren tegen verruiming van de zondagsopening^{6,7}. De mogelijkheid tot zondagsopenstelling zal voor veel kleine ondernemers als een verplichting worden ervaren. Zij moeten dan zeven dagen in de week open voor zes dagen inkomsten. Dat zal tot het faillissement leiden van velen, vanwege de extra kosten waar nauwelijks extra inkomsten tegenover staan. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan?

Bij de beschrijving van de problemen die gemeenten ervaren om vast te stellen of een bepaald gebied onder de toerismebepaling valt, lezen de leden van de SGP-fractie ook over de problematiek van de definitie van toerisme. Deze leden hebben de stellige overtuiging dat de indieners, hoewel er genoeg problemen zijn rond de toepassing van de toerismebepaling, de problemen onnodig problematiseren. Genoemde leden krijgen de indruk dat de voorbeelden die de leden Van der Ham en Van Gent geven in veel gevallen illustreren dat het niet zozeer gaat om problemen bij de interpretatie van de toerismebepaling, maar om door de indieners gewenst geachte versoepelingen van de Winkeltijdenwet in het algemeen. Is dit een juiste analyse?

De indieners voeren een definitie van het CBS betreffende toerisme aan, maar lijken uit het oog te verliezen dat de Winkeltijdenwet een geheel eigen inkadering van het begrip toerisme kent. In artikel drie, derde lid onder a van de Winkeltijdenwet staat immers dat het gaat om «op de betrokken gemeente of een deel daarvan gericht toerisme, mits de aantrekkingskracht voor dat toerisme geheel of nagenoeg geheel is gelegen buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt». Naar de mening van deze leden laat deze voor ieder kenbare en duidelijke definitie geen onduidelijkheid bestaan over het feit dat winkelen of «funshoppen» of het openstellen van een Woonmall op zichzelf geen voldoende grond is om de winkels op zondag op basis van de toerismebepaling open te stellen. Hoe men ook moge denken over het feit of zulke activiteiten onder de noemer van toerisme behoren te vallen, in ieder geval is duidelijk dat de huidige tekst van de Winkeltijdenwet daar geen ruimte voor biedt. Voor ieder is duidelijk dat een Woonmall en een winkelcentrum niet toeristisch zijn, zeker niet als er geen «verkoopactiviteiten» zijn op een bepaalde dag. Kunnen de initiatiefnemers aangeven of en in welke mate zij deze interpretatie delen? Indien zij deze interpretatie niet delen: hoe willen de indieners zulke activiteiten juridisch scharen onder de definitie van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet? In de memorie van toelichting² halen de indieners een voorbeeld aan van een supermarkt in Amsterdam die met behulp van exotische feestdagen op zondag de deuren open wilde stellen. Naar de mening van de leden van de SGP-fractie heeft dit voorbeeld niets te maken met de toerismebepaling. Erkennen de indieners dat dit voorbeeld niets met de toerismebepaling te maken heeft, maar vooral gezien kan worden als een poging om de wettelijke grenzen, in casu de grens van het tweede lid van artikel vier te verkennen? Zijn de indieners het met deze leden eens dat het zoeken naar de grenzen van de wet bij een bepaling op

¹ <http://breda.sp.nl/pdf/SP%20onderzoek%20koopzondagen%202010.pdf>

² http://stadskanaal-vlagtwedde.sp.nl/bericht/33615/090412enquete_meer_koopzondagen_ja_of_nee.html

³ <http://zoetermeer.sp.nl/weblog/tag/koopzondag/>

⁴ <http://amsterdam.sp.nl/kerngroepen/west/berichten.php?itemid=2561>

⁵ <http://www.leidschdagblad.nl/nieuws/regionaal/leidenenregio/article5264924.ece/Steeds-minder-winkels-open-in-Leidse-binnenstad>

⁶ <http://www.tegenverruiming.nl>

⁷ Algemeen Dagblad, «Ondernemers in actie tegen open winkels op zondag», 2 september 2010.

zichzelf niet betekent dat er dan ook sprake is van onduidelijkheid bij een heel ander onderdeel van de wet? Bovendien is toch juist door de uitspraak van de rechter in die kwestie veel meer duidelijkheid gekomen over de betekenis van artikel vier, tweede lid van de Winkeltijdenwet? Deze leden delen niet de mening van de indieners, die schrijven dat het begrip substantieel toerisme problematisch is. Als voorbeeld noemen zij dat in nieuwe situaties het begrip substantieel toerisme een grote belemmering is. Genoemde leden vinden dat de bepaling geen onduidelijkheid laat bestaan over het feit dat de toerismebepaling niet bedoeld is voor het creëren van toeristische trekpleisters, maar voor het ondersteunen van bestaande toeristische aantrekkingskracht. Deze leden vragen of de indieners van mening zijn dat dit politiek problematisch is of dat er daadwerkelijk sprake is van problematische onduidelijkheid over de mogelijkheden van de toepassing van de toerismebepaling bij nieuwe toeristische trekpleisters.

Genoemde leden krijgen de indruk dat de indieners een oplossing zoeken voor gezinnen met tweeverdieners en voor mensen die in deeltijd werken. Deze leden zouden graag zien dat de initiatiefnemers een analyse maken van het aantal uren dat winkels in Nederland gemiddeld per week open zijn en het aantal uren dat de Nederlander gemiddeld werkt. Genoemde leden hebben namelijk de overtuiging dat sinds 1996 juist door de toegenomen winkelopenstelling op doordeweekse dagen veel meer ruimte is gekomen voor winkelopenstelling, wat problemen om te winkelen als gevolg van toegenomen arbeidsparticipatie ruimschoots compenseert.

De indieners spreken tevens over een toename van het aantal gezinnen met tweeverdieners en een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Aangezien het in de Nederlandse praktijk zeer vaak gaat om relatief kleine deeltijdbanen, zouden deze leden het op prijs stellen wanneer de indieners met een getalsmatige onderbouwing meer inzicht zouden geven in het aantal uren dat beide partners in Nederland gemiddeld werken. Hoe groot is de deeltijdfactor? Zou het niet juist zo kunnen zijn dat het toenemend aantal deeltijdbanen ervoor zorgt dat de door de indieners gesignaleerde problemen rond de ruime openingstijden in Nederland er eigenlijk niet of nauwelijks zijn? Graag zouden deze leden tevens een internationale vergelijking ontvangen van de verhouding van het aantal openingsuren, het aantal arbeidsuren en het voorkomen van deeltijdbanen in de omringende landen om op deze wijze het wetsvoorstel in een breder internationaal perspectief te kunnen beoordelen.

Bij de behandeling van de gevolgen van het wetsvoorstel voor werknemers en werkgevers missen deze leden de aandacht voor diverse relevante categorieën. Kunnen de indieners een inschatting maken van de (economische) gevolgen van het wetsvoorstel voor kleine ondernemers die om allerlei redenen hechten aan een vrije zondag? Kennen zij de klacht van tal van kleine ondernemers dat zij helemaal niet zitten te wachten op extra koopzondagen, maar dat zij door enorme concurrentie door grootwinkelbedrijven min of meer gedwongen worden om de keuze te maken tussen gedwongen op zondag open zijn of hun bedrijf sluiten? Ook zouden deze leden graag inzicht ontvangen in de cijfers ten aanzien van daling van het aantal kleine ondernemers in de achterliggende veertien jaar.

Daarnaast missen deze leden aandacht voor de werknemers die om welke reden ook (godsdienst, familie, sociale leven etc.) op zondag niet willen werken. Genoemde leden vragen hoe de indieners het perspectief van deze groep zien. Delen zij de analyse dat naarmate het aantal koopzondagen (sterk) toeneemt, er steeds minder personeel beschikbaar is dat ook bereid is om op zondag te werken, omdat hun sociale leven nog meer dan in de huidige situatie belemmerd wordt en dat dit nog eens versterkt wordt als de toeslagen voor werken op zondag steeds meer onder druk komen te staan? In dit verband vragen deze leden aandacht voor de

positie van winkeliers in winkelcentra en Woonmalls die zich geconfronteerd zien met bijvoorbeeld boetes of andere maatregelen wanneer zij hun winkel op koopzondagen niet of niet elke zondag open willen stellen. Wat vinden de indieners van een dergelijke inperking van de vrijheid van ondernemers? Zijn zij met deze leden van mening dat hiertegen maatregelen nodig zijn?

De indieners stellen in de memorie van toelichting op onderhavig wetsvoorstel² dat zij zich niet kunnen vinden in de gedachtegang dat grote winkelketens door schaalvoordelen meer zouden kunnen profiteren van koopzondagen. De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners dan wel erkennen dat die effecten er ook daadwerkelijk zijn.

Terecht halen de initiatiefnemers het evaluatierapport van de Winkeltijdenwet³ aan. Daarin is te lezen dat de meerderheid van kleine en grote ondernemers tevreden is met de huidige openingstijden. Deze leden vragen waarom de indieners zoveel moeite doen voor uitbreiding van koopzondagen terwijl het blijkbaar niet nodig is. Kunnen zij dit nader toelichten?

Genoemde leden vernemen verder graag van de indieners of zij bijvoorbeeld door nader onderzoek te doen naar de wensen van winkeliers duidelijkheid hebben gekregen over de wensen van deze groep. Hoe zijn zij tot de vaststelling gekomen dat winkeliers graag meer koopzondagen willen?

Bij de bespreking van de bezwaren tegen werken op zondag noemen de indieners het gegeven dat werknemers voor het overgrote deel geen principiële bezwaren tegen werken op zondag hebben. Waarom wordt het hebben van bezwaren tegen werken op zondag verengd tot bezwaren vanuit een religieuze overtuiging? Deze leden vragen of niet-christenen volgens de indieners dan geen recht hebben op hun felbegeerde vrije zondag. Hebben zij in dit verband bijvoorbeeld ook kennis genomen van het CNV-onderzoek⁵ dat vorig jaar heeft plaatsgevonden?

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Europese Commissie benadrukt dat de voorwaarden voor vergunningen om open te mogen zijn op zondag glashelder moeten zijn en geen onduidelijke voorwaarden mogen bevatten. Ook mogen winkeliers geen concurrentienadeel ondervinden en moet het vergunningenstelsel begrijpelijk zijn voor alle aanvragers. In het kader van de aanneming van de indieners zoals beschreven op pagina negen van de memorie van toelichting² vragen deze leden in hoeverre het onderhavige voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet van de leden Van Gent en Van der Ham hieraan voldoet. In welk opzicht geeft dit initiatiefwetsvoorstel meer duidelijkheid dan de huidige praktijk?

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de uitspraak dat belangen van bewoners en ondernemers te allen tijde zorgvuldig worden meegewogen in het oordeel van de gemeente. Wie worden precies bedoeld met «bewoners»? Zijn dat de consumenten? Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom zij menen dat alleen de belangen van bewoners en ondernemers zorgvuldig moeten worden afgewogen? Welke aandacht geven zij aan kleine ondernemers, werknemers en omwonenden van een winkelgebied? Is het niet zinvol aan te sluiten bij de nadere precisering uit het wetsvoorstel Winkeltijdenwet¹ dat door de Tweede Kamer is goedgekeurd en een en ander integraal over te nemen? In het algemeen, zo menen deze leden, komen de maatschappelijke belangen, waaronder de wens van sommigen om zondagen als rustpunt in de week te kunnen behouden, dan wel aandacht voor familie, sport en ontspanning, mager in het onderhavige wetsvoorstel naar voren. Het belang van toename van de

welvaart krijgt, naar de mening van deze leden, meer nadruk dan wenselijk. Deze leden merken op dat deze trend ook wordt beschreven in het boek «Geluk! Voorbij de hyperconsumptie, haast en hufterigheid» van Femke Halsema. In het boek wordt hyperconsumptie geanalyseerd als een slechte koop: «we worden meer consument en minder burger; de nationale welvaart groeit, terwijl ons welzijn en geluk achterblijven».

Volgens de initiatiefnemers leidt de voorgestelde decentralisatie niet tot marktverstoring. De leden van de SP-fractie stellen echter vast dat een gemeentelijke bevoegdheid tot het verlenen van de vrijstelling van het verbod op zondagsopening, waaraan geen grenzen worden gesteld, leidt tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van ondernemers in nabij gelegen gemeenten. Van een steeds ruimere vrijstelling van het verbod op winkelpenningstelling op zondag zal dan ook een ongewenste olievlekwerking uitgaan naar omliggende gemeenten. De druk om op zondag vaker de winkels open te kunnen stellen neemt toe. Het Evaluatierapport onderkent ook deze druk op de omliggende gemeenten van de grote steden³. Ook de praktijk laat zien dat steeds meer gemeenten of winkeliers een beroep doen op de situatie in andere gemeenten bij pleidooien voor verruiming van de openingstijden in de eigen gemeente. Deze leden constateren dat er wel degelijk sprake is van marktverstoring waardoor er op omliggende gemeenten druk ontstaat om ook de openingstijden van de winkels te verruimen. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op deze redenering?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op de motivatie van de indieners dat een meerderheid van de bevolking doorslaggevend kan zijn om het aantal koopzondagen uit te breiden. In de memorie van toelichting van voorliggend wetsvoorstel² staat dat belangen van ondernemers meegewogen horen te worden. Op welke manier willen de indieners het belang van ondernemers meewegen? Wordt de mening van deze leden gedeeld dat het belang van de consument vaak afwijkt van het belang van de ondernemer? Deze leden vragen nadere toelichting op enerzijds het verbod in de Winkeltijdenwet om winkels op zondag te openen en anderzijds het openzetten van de deur naar openstelling van winkels op iedere zondag. Wordt daarmee het principe van zondagsluiting geen dode letter in de wet? Deze leden vragen daarbij naar het toepassen van artikel twee van het Europees Sociaal Handvest, waarin staat dat een land een wekelijkse rusttijd moet waarborgen, «die zoveel mogelijk samenvalt met de dag die volgens traditie of gewoonte in het betrokken land als rustdag wordt erkend».

Deze leden lezen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet¹, dat door de Tweede Kamer is aangenomen en momenteel ter behandeling in de Eerste Kamer ligt, dat van gemeenten wordt gevraagd om bij het toepassen van de toerismebepaling expliciet aan te geven wat de gevolgen zijn voor immateriële belangen. Daar vallen leefbaarheid, zondagsrust en belangen van werknemers en winkeliers met weinig of geen personeel onder. Genoemde leden constateren dat het initiatiefvoorstel deze belangen niet vermeldt, bovenal vrezen deze leden dat deze belangen voornamelijk het onderspit zullen gaan delven in de toekomstige lokale afweging, zeker als de druk toeneemt wanneer andere gemeenten besluiten het aantal koopzondagen te verruimen. Waarom is niet gekozen voor het borgen van deze immateriële belangen?

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat winkeliers die in hun gemeente geen vrijstelling ontvangen een individuele ontheffing kunnen aanvragen. Terughoudendheid bij gemeenten om vrijstelling te verlenen zou tot gevolg kunnen hebben dat meer ondernemers een individuele ontheffing zullen aanvragen voor openstelling op zon- en feestdagen. Wat zal hiervan het gevolg zijn op de administratieve lastendruk voor bedrijven zo zouden deze leden willen weten? Waarom hebben de initiatiefnemers, met het oog op bovenstaande, er voor gekozen om dit voorstel niet te laten toetsen door Actal naar de gevolgen van de mogelijke verhoging van de administratieve lasten?

Sommige argumenten van de indieners vallen de leden van de CDA-fractie op. Zo lezen genoemde leden bijvoorbeeld «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 de indieners ervan uit dat toename van het aantal koopzondagen naar alle waarschijnlijkheid een positief effect op de werkgelegenheid zal hebben. De indieners geven aan hierin een belangrijk argument voor eventuele verruiming van het aantal koopzondagen te zien, waarbij ze aangeven dat het niet belangrijk is of het gaat om een verschil van enige tientallen of tienduizenden banen. Deze leden vragen dit nader toe te lichten. Het lijkt alsof de indieners louter genoegen nemen met de verwachting dat er banen worden gecreëerd, waarbij de hoeveelheid niet eens uitmaakt.

De leden Van der Ham en Van Gent stellen dat een verruiming van het aantal koopzondagen zal leiden tot een hoger welvaartsniveau voor consumenten, alleen al omdat de mogelijkheid tot «funshoppen» op zondag wordt gecreëerd en daarvan deels gebruik zal worden gemaakt. De leden van de SP-fractie stellen daar echter tegenover dat een toename van winkelend publiek ook zal leiden tot een toename van werk op zondag. Dit betreft niet alleen mensen die ervoor kiezen om juist op zondag te werken, zoals studenten, maar ook een aanzienlijke groep mensen die zich als kleine zelfstandige gedwongen zien op deze dag hun winkel te openen om geen omzet mis te lopen. Daarnaast is er een groeiende groep werknemers die niet op zondag wil werken maar onder druk gezet worden om dat toch te doen. En er zullen mensen zijn die juist overlast ondervinden van het winkelend publiek, zoals ook het CPB constateert¹. Deze leden constateren dat ook welvaartsverlies optreedt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het CPB in het eerder genoemde rapport concludeert: «Tot slot is het niet bekend of de welvaart zal stijgen of dalen». Gaan de initiatiefnemers er niet al te gemakkelijk vanuit dat de welvaart toeneemt met het toenemen van het aantal koopzondagen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de onderbouwing van het standpunt dat door verruiming van openstelling op zondag de omzet en daarmee het aantal banen van winkels zal groeien. Leidt omzetstijging op zondag niet juist tot omzetsdaling op zaterdag en in de avonduren? Is onderzocht wat de effecten van omzetstijging op zondag zijn op omzetsdaling op andere momenten in de week? Zijn de indieners bereid een onderzoek in te laten stellen naar de gevolgen van de uitbreiding van koopzondagen om de omzet van winkeliers, in het bijzonder naar verschuivingseffecten in omzet tussen zelfstandig ondernemers en winkelketens en naar omzetverhoging in het totaal? Zijn de initiatiefnemers van mening dat er onderzoek nodig is naar de afweging tussen kosten van zondagsopening versus de mogelijke toename in omzet van winkeliers?

¹ CPB, «Economische gevolgen beoogde aanpassing Winkeltijdenwet», 2009, pagina 12.

Deze leden vragen de indieners of er onderzoek beschikbaar is onder zelfstandig winkeliers naar verruiming van het aantal koopzondagen. Zij menen dat voorliggend wetsvoorstel voornamelijk de belangen van consumenten en het grootwinkelbedrijf dient. Hebben zelfstandig winkeliers volgens de indieners voldoende stem in huidige discussies over de Winkeltijdenwet? Zijn de indieners ook van mening dat er spanning zit tussen de vrijheid van de consument en de vrijheid van de zelfstandig ondernemer? Hoe wordt voorkomen dat de stem van de consument prevaleert boven de stem van de ondernemer?

Voorts vragen deze leden naar de gevolgen van verruiming van zondagsopenstelling voor de 200 procent beloning die volgens de vakbonden steeds meer onder druk komt te staan. Door het verlaten van het principe dat winkels op zondag gesloten zijn, wordt de zondag steeds meer als gewone werkdag gezien. Hoe bezien de indieners de toekomst van de 200 procent beloning? Wat zijn de gevolgen voor werknemers die niet op zondag willen werken, terwijl de zondag wel steeds vaker als gewone werkdag gaat fungeren?

Deze leden stellen dat voorliggend wetsvoorstel een sneeuwbaaleffect zal veroorzaken in uitbreiding van zondagsopenstelling. In de huidige situatie gaat bijvoorbeeld Capelle aan den IJssel onder druk van verruiming van zondagsopenstellingen in omliggende gemeenten over tot verruimde openstelling op zondag. De eerder genoemde verschuivingseffecten van omzet zal vermoedelijk niet alleen van zaterdag op zondag plaatsvinden, maar ook tussen gemeenten. Juist gemeenten die het immaterieel belang van zondagsrust wil beschermen, worden benadeeld door zondagsopenstelling in een buurgemeente. Erkennen de indieners ook dat voorliggend wetsvoorstel een sneeuwbaaleffect zal veroorzaken?

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen bij de voetnoot uit de memorie van toelichting van voorliggend wetsvoorstel over een onderzoek naar het verlies van banen in de horeca. De indieners geven aan dat getallen zoals het verlies van 11 400 banen onrealistisch zijn. Kunnen de indieners aangeven op basis van welke aannames zij tot die conclusie komen? Wat zijn de argumenten daarbij? De indieners geven geen aandacht aan de effecten op de prijs van producten. Gegeven het feit dat bij een toenemend aantal koopzondagen meer kosten gemaakt zullen worden voor bijvoorbeeld personeel en energie, mag verwacht worden dat de prijzen zullen stijgen. Hebben de indieners onderzoek gedaan naar deze effecten? Wat is hun visie op het voorkomen van deze effecten, met name voor mensen met lagere inkomens?

Deze leden zijn zeer benieuwd naar de visie van de indieners van het wetsvoorstel op de gedachte dat één euro maar één keer uitgegeven kan worden. Kunnen zij toelichten wat in hun ogen onrealistisch is aan deze stelling voor de economie als geheel? Is het niet automatisch zo dat het ongetwijfeld optredende voordeel van de winkelier altijd ten koste gaat van nadeel voor een andere winkelier of andere belanghebbenden?

De leden Van der Ham en Van Gent spreken over het aantrekken van bedrijvigheid in grensregio's. Kunnen zij aangeven wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van zondagsopenstelling van winkels in België en Duitsland? Wat zijn daar de precieze regels rond koopzondagen? Zijn indieners bekend met initiatieven tot een vergelijkbare verruiming van openingstijden in die landen?

5. Europese context

Bij de behandeling van de vorige wetwijziging van de Winkeltijdenwet¹ bleek de verstrengeling met het Europees recht een groot struikelblok. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers van onderhavig wetsvoorstel bewust hebben gekozen om het voorstel niet te laten toetsen naar het Europees recht. Wat is hiervan de reden?

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Van der Ham

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Van der Velden