

Vergaderjaar 2008–2009

30 914

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

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De zondag heeft in de Nederlandse samenleving sinds jaar en dag een bijzondere positie als collectieve rustdag en als dag waarop de winkels gesloten zijn. Ook anno 2008 hecht het grootste deel van de Nederlanders om diverse redenen aan het karakter van deze dag. In diverse wetten is deze bijzondere positie vastgelegd. In de Arbeidstijdenwet staat dat zondagsarbeid in principe niet is toegestaan. De Zondagswet geeft algemene regels over de zondag. Ook in de Winkeltijdenwet zijn regels opgenomen om de zondag als collectieve rustdag te beschermen en een ongelijk speelveld voor met name kleine winkeliers zoveel mogelijk te voorkomen.

In de praktijk van de gemeentelijke besluitvorming blijkt dat de vrijstellingsbepaling over toerisme niet in alle gemeenten op dezelfde manier wordt toegepast en gehandhaafd. In de afgelopen jaren werd steeds vaker gebruik gemaakt van deze mogelijkheid voor vrijstellingen of onthefingen. Het Evaluatierapport over de wet stelt dat een kwart van de gemeenten deze bepaling onduidelijk vindt en dat de interpretatie die sommige gemeenten gebruiken twijfelachtig is in het licht van de doelstellingen van de wetgever.¹ Omdat het hierbij gaat om een vrijstelling van het algehele verbod op winkelopenstelling op zondag is dit naar de mening van de indieners geen goede zaak. In aansluiting op het advies van de Raad van State bij het oorspronkelijke wetsvoorstel kan worden gesteld dat een dergelijke uitholling het verbod op zondagsopenstelling in de Winkeltijdenwet feitelijk illusoir maakt.²

Wettelijke bepalingen moeten worden toegepast overeenkomstig de bedoeling van de wetgever. Als dit niet of niet langer gebeurt, moet de wet zelf worden aangepast om die bedoeling weer duidelijk naar voren te laten komen, zodat de waarden die aan die wet ten grondslag liggen weer duidelijker tot hun recht komen. In dit voorstel van wet wordt daarom voorgesteld de bepaling over de vrijstellingen en onthefingen voor toerisme te verduidelijken.

Het wetsvoorstel van de regering van 6 oktober 2008 is naar de mening

¹ Evaluatie Winkeltijdenwet, «Regels, ruimte en rendement», 2006, p. 77 en 85.

² Kamerstukken II, 1994–1995, 24 226, B, p. 4.

van de indieners van dit voorstel te beperkt. De indieners van dit wetsvoorstel verwachten dat de problematiek ten aanzien van de zondagopenstelling op basis van het voorstel van de regering zal blijven bestaan. Voorts legt het wetsvoorstel van de regering nog te zeer de nadruk op de economische invalshoek; deze invalshoek weegt op deze manier in te belangrijke mate mee bij raadsbesluiten over de toepassing van de toerismebeoordeling.¹ Gezien de huidige gang van zaken in vele gemeenten mag aangenomen worden dat gemeenten met elkaar concurreren op het gebied van zondagopenstelling.

Met dit wetsvoorstel wordt duidelijkheid geboden en tevens beter aangesloten bij de hoofdregel van de wet – neergelegd in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a – om winkelopenstelling op zondag zoveel mogelijk tegen te gaan.

Ook van de regeling voor avondwinkels wordt steeds vaker gebruik gemaakt. Het gevolg daarvan is dat supermarkten die doordeweeks op de gebruikelijke tijden open zijn, op zondag als avondwinkel door het leven gaan. In antwoord op schriftelijke vragen heeft de minister aangegeven hier niet tegen te willen optreden.² De indieners vinden het ongewenst als de regeling voor avondwinkels gebruikt wordt als mogelijkheid om de gewone regels rond winkelsluiting op zondag te ontwijken. Door een kleine toevoeging aan dit wetsvoorstel wordt ook dit misbruik onmogelijk gemaakt.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het door de regering ingediende wetsvoorstel zijn enkele wijzigingen aangebracht in het voorstel. Dit heeft onder meer geleid tot de toevoeging van twee leden met eisen waaraan het besluit en de toelichting dienen te voldoen, mede in het licht van enkele fundamentele waarden.

2. De zondag in de Winkeltijdenwet

De zondag als rustdag wordt maatschappelijk breed gedragen. In de christelijke overtuiging heeft de zondag grote waarde als collectieve rustdag, waarbij commerciële activiteiten die rust verstoren. Maar ook niet-gods-dienstige overwegingen spelen bij de breed gedragen zondag als rustdag een belangrijke rol. Vanuit sociaal, economisch en maatschappelijk oogpunt zijn er eveneens veel argumenten tegen een verdergaande openstelling van winkels op zondag. Bij de behandeling van de Winkeltijdenwet hebben de fracties waartoe de indieners behoren zich daarom verzet tegen de verruiming van de mogelijkheden om winkels op zondag open te stellen. Naar onze overtuiging moet de zondag een collectieve rustdag blijven. Zoals later in deze toelichting nog zal blijken wordt dit standpunt gedeeld door een ruime meerderheid van de winkeliers en werknemers, maar ook van de Nederlandse bevolking als geheel.

De mogelijkheid voor winkelopenstelling op zondag is twaalf jaar geleden na een uitvoerige discussie vastgelegd in de Winkeltijdenwet 1996. De toenmalige regering stelde voor om gemeenten de mogelijkheid te geven om de winkels op elke zondag open te hebben. Desondanks bleef de hoofdregel dat de zondag een dag is waarop winkels gesloten zijn. Voor de indieners blijft dit uitgangspunt van de wetgever het leidende principe. Deze hoofdregel werd opgenomen vanwege de speciale betekenis die de zondag voor velen heeft. De regering stelde: «Een groot deel van de bevolking ervaart deze dag als een gemeenschappelijk rustpunt, al dan niet uit religieuze overtuiging». Voor christenen geldt de zondag als dag van kerkgang, bezinning en rust. Voor zeer veel andere Nederlanders heeft de zondag ook veel waarde vanwege de mogelijkheid voor sociale contacten en om afstand te nemen van de gewone werkzaamheden. Oud-premier Kok bracht dit toen treffend onder woorden door de zondag een «haven van rust» te noemen.

¹ Zie Kamerstukken II, 31 728.

² Aangangsel Handelingen II 2007–2008, nr. 836 en Aangangsel Handelingen II, 2008–2009, nr. 387.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is destijds een stevige discussie over dit onderwerp gevoerd, waarin vooral de openstelling van winkels op zondag een centrale plaats had. Het resultaat was dat de Kamer een amendement van de PvdA-fractie heeft aangenomen waardoor de gemeenteraad een vrijstelling kan verlenen voor winkelopenstelling op maximaal twaalf zondagen per jaar, de zogenoemde koopzondagen. Voor toeristische gemeenten bleef de bestaande uitzonderingsbepaling gehandhaafd zoals die in 1991 in de Winkelsluitingswet 1976 is opgenomen.¹ Ook is toen opnieuw een (gewijzigde) regeling voor avondwinkels in de wet opgenomen

3. Huidige wettelijke bepalingen

De hoofdregel dat de winkels op zondag gesloten zijn en de uitzonderingsbepaling voor toeristische gemeenten en avondwinkels zijn vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de Winkeltijdenwet 1996. De relevante onderdelen van deze artikelen luiden nu als volgt:

Artikel 2

1. Het is verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben:
 - a. op zondag;
 - b. op Nieuwjaarsdag, op Goede Vrijdag na 19 uur, op tweede Paasdag, op Hemelvaartsdag, op tweede Pinksterdag, op 24 december na 19 uur, op eerste en tweede Kerstdag en op 4 mei na 19 uur.

Artikel 3

1. De gemeenteraad kan voor ten hoogste twaalf door hem aan te wijzen dagen per kalenderjaar vrijstelling verlenen van de in artikel 2 vervatte verboden, voor zover deze betrekking hebben op de zondag, Nieuwjaarsdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag en eerste of tweede Kerstdag. De beperking tot twaalf dagen per kalenderjaar geldt voor elk deel van de gemeente afzonderlijk.
3. De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in het eerste lid bedoelde verboden of aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om in de gevallen, in de verordening aan te wijzen, en met inachtneming van de daarin gestelde regels op een daartoe strekkende aanvraag ontheffing van die verboden te verlenen ten behoeve van:
 - a. 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;
4. Voorts kan de gemeenteraad bij verordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen op een daartoe strekkende aanvraag en met inachtneming van de in die verordening gestelde regels ontheffing te verlenen van de in artikel 2, eerste lid, onder a en b, vervatte verboden, voor zover het winkels betreft die gesloten zijn op de in die verboden bedoelde dagen tussen 0 uur en 16 uur, en waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren plegen te worden verkocht met uitzondering van sterke drank als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet. De verordening bepaalt in ieder geval het aantal winkels waarvoor in de gemeente ontheffing kan worden verleend. Dit aantal kan ten hoogste één winkel per 15 000 inwoners van de gemeente zijn of, indien het inwonertal lager is dan 15 000, één winkel.
5. *De vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend. Aan de vrijstellingen en ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.*

4. Doelstelling bestaande bepalingen

De hoofdregel van de wet is duidelijk: zondagsopenstelling van winkels is in Nederland niet toegestaan. Alleen in uitzonderingsgevallen is afwijking hiervan mogelijk. De vrijstelling wegens toerisme is bij de behandeling

¹ Kamerstukken II, 24 226, nr. 12.

van de Winkeltijdenwet in 1996 gekoppeld aan de doelstelling van de bepaling uit de oude wet. Uitdrukkelijk is aangegeven dat het de bedoeling was aan te sluiten bij de toen geldende Winkelsluitingswet.

In 1991 heeft de regering deze uitgangspunten als volgt benoemd:¹

1. Er moet in de gemeente sprake zijn van toeristische aantrekkingskracht gelegen in bijvoorbeeld natuur- of stedenschoon, toeristische recreatiecentra en toeristische evenementen, waar de publieksstroom ook van buiten het directe verzorgingsgebied op afkomt.
2. De behoefte aan winkel- of andere koopfaciliteiten in die gemeente is daarvan het gevolg.

Hoewel destijds is afgezien van een grens aan het aantal op basis van deze bepaling mogelijke uren, werd er gesproken over een eventuele grens van dertig uur extra openingstijd per week. Volgens de regering gingen gemeentelijke verordeningen zelden verder dan die dertig uur. De regering vertrouwde erop dat gemeenten de afweging op een zorgvuldige wijze zouden maken. Om die reden werd ook afgezien van preventieve toetsing door de rijksoverheid. Uit alles blijkt dus dat gedacht werd aan zeer beperkte uitzonderingssituaties.

De bepaling voor avondwinkels is eveneens in 1991 in de wet opgenomen. Destijds was deze bepaling alleen bedoeld voor echte avondwinkels die eet- en drinkwaren verkopen. Die winkels kregen ook de mogelijkheid op zondagavond open te zijn als zij de tijd voor 16.00 uur maar gesloten waren. Bij de wetswijziging van 1996 is bepaald dat zij slechts op zon- en feestdagen gesloten moesten zijn tot 16.00 uur. Hiermee ontstond de vreemde situatie dat gewone supermarkten op zondag ineens als avondwinkel door het leven kunnen gaan als zij van het college van burgemeester en wethouders een ontheffing krijgen.

5. Actuele context

In de praktijk blijkt de bepaling over toerisme uit artikel 3 van de Winkeltijdenwet een gemakkelijke route te zijn om onder het verbod en de beperkte uitzonderingsregeling van twaalf zondagen uit te komen. Zowel in Leiden als Almere zijn in het achterliggende jaar voorstellen ingediend om deze bepaling te laten gelden voor de hele stad. Maar ook in andere gemeenten zijn of worden dergelijke voorstellen gedaan. In reactie op schriftelijke vragen van het lid Van der Vlies (SGP) over de situatie in de gemeente Leiden heeft de staatssecretaris van Economische Zaken geschreven:

«Het is in beginsel aan het gemeentebestuur te bepalen hoe zij invulling geeft aan de bevoegdheid op grond van artikel 3 van de Winkeltijdenwet 1996. (...) De Winkeltijdenwet biedt wel de mogelijkheid, doch behelst géén verplichting tot het afbakenen van het toeristisch deelgebied binnen de gemeente.»²

Weliswaar is in Leiden na de college-onderhandelingen van 2006 een akkoord bereikt waarin staat dat de winkels buiten het kernwinkelgebied in het centrum niet op alle zondagen open mogen zijn.³ Toch is hiermee het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling nog niet voldoende afgeschermd. Zo hebben ondernemers in Leiden op een inspraakbijeenkomst onder meer gezegd: «Ik blijf net zo lang open totdat de politie mij dwingt mijn zaak te sluiten». Een initiatiefraadsvoorstel om openstelling van winkels ook buiten het centrum op alle zondagen toe te staan heeft het niet gehaald, maar uit deze discussies blijkt duidelijk dat de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet niet duidelijk genoeg is geformuleerd om initiatieven op dit terrein bij voorbaat kansloos te laten zijn wegens strijd

¹ Kamerstukken II, 21 963, nr. 3, p. 8.

² Aanhangsel Handelingen II, 2005–2006, nr. 506.

³ In het collegeprogramma 2006–2010 «Met hart en hand» staat over dit onderwerp: «De mogelijkheid tot zondagsopenstelling blijft beperkt tot winkels in het kernwinkelgebied in de historische binnenstad. De voorliggende wijziging van de verordening Winkeltijden wordt daarom ingetrokken. De gebruikelijke vrijstelling van twaalf zondagen per jaar blijft van toepassing voor de winkels buiten dit gebied.» www.leiden.nl.

met de uitdrukkelijke bedoeling van de wet.¹ Het is daarom noodzakelijk de wet op dit punt te verduidelijken.

Ook in Almere is ervoor gekozen het toeristische regime te laten gelden voor de hele gemeente. In reactie op schriftelijke vragen van de leden Van der Vlies (SGP), Slob (ChristenUnie) en Irrgang (SP) heeft de minister van Economische Zaken geantwoord dat hij het oordeel van Almere om de toerismebepaling te laten gelden voor het gehele grondgebied kan billijken.² De minister schrijft daar:

«Het college brengt de verdere ontwikkeling van het toerisme als belangrijk argument naar voren. Almere wil met winkelopening op zondag onder andere de toeristische functie van het nieuwe stadshart ondersteunen. Almere wil daarnaast tegemoet komen aan de wensen van lokale ondernemers en consumenten (in de regio). Voorts verwacht het college dat winkelopenstelling op zondag ook positieve effecten zal hebben voor andere sectoren als horeca en vrijetijdsvoorzieningen en dat het de levendigheid van de centra zal vergroten.»

Uit de antwoorden op deze vragen blijkt dat het desbetreffende besluit van college en raad van Almere vooral gebaseerd is op economische motieven. Het wettelijke middel – de mogelijkheid voor winkelopenstelling als ondersteuning van bestaand toerisme – is in deze besluitvorming tot een doel – openstelling van winkels om (meer) toerisme te verkrijgen – gemaakt. Deze gemeente draait hiermee volgens de indieners het oogmerk van de wetgever zodanig om dat de verordening in strijd is met de bedoeling van de wetgever.

Dat deze economische invalshoek voorop staat blijkt ook uit een begin 2006 gepubliceerd onderzoek onder bewoners en winkeliers. Zowel de bewoners als de winkeliers die voor zondagsopening zijn, gebruiken vooral argumenten als: «gezellig winkelen», «gemakkelijk», «goed voor de sfeer» en «goed voor de omzet».³ Deze argumenten hebben niet of nauwelijks te maken met de wettelijke eis, namelijk openstelling ten behoeve van het toerisme.

De geschetste problematiek speelt ook in de grote steden. In bijvoorbeeld Den Haag, Rotterdam en Amsterdam zijn in de loop van de tijd voorstellen gedaan om de winkels vaker dan twaalf zondagen per jaar open te stellen op basis van het toeristische regime in de Winkeltijdenwet. Ook in deze steden is een tendens waarneembaar om het toeristisch regime voor een steeds groter gebied van toepassing te verklaren.

Zoals de uitslag van een op 1 juni 2005 gehouden lokaal referendum in Utrecht overtuigend laat zien, hebben de inwoners ook daar geen behoefte aan openstelling op meer dan de bestaande twaalf koopzondagen. Bij een hoge opkomst van 60% van de stemgerechtigden stemde ongeveer 66% van hen tegen uitbreiding naar alle zon- en feestdagen.⁴

In steeds meer plaatsen maken gewone supermarkten gebruik van de mogelijkheden die de wet aan avondwinkels geeft. Dit betekent een sterke toename van avondopenstelling op zondag van gewone supermarkten. Zo hebben onder meer supermarkten in diverse plaatsen – bijvoorbeeld Apeldoorn, Bostel en Groningen – via de regeling voor avondwinkels een ontheffing aangevraagd en gekregen, terwijl zij op andere dagen de gebruikelijke openingstijden hebben.

Het Evaluatierapport over de Winkeltijdenwet dat in 2006 aan de Kamer is gestuurd laat zien dat een grote meerderheid van burgers, winkeliers en werknemers geen behoefte heeft aan verruiming van de openstelling op zondag. Het zijn meestal met name de grootwinkelbedrijven die druk

¹ Leids Nieuwsblad, 22 september 2006.

² Aangangsel Handelingen II, 2005–2006, nr. 1093.

³ Gemeente Almere, «Winkels vaker open op zondag? Rapportage van een onderzoek naar de mening van bewoners en ondernemers naar de verruiming van de Winkelopenings-tijden.», januari 2006.

⁴ Uitslag referendum koopzondagen, «Utrecht tegen uitbreiding koopzondagen», www.utrecht.nl.

uitoefenen op het gemeentebestuur om meer mogelijkheden te geven voor openstelling op zondag.

Enkele gegevens uit dit rapport:

- 57% van de Nederlandse bevolking vindt niet dat alle zondagen koopzondag moeten zijn. Slechts 20% 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% dit standpunt.
- 79% van de werknemers wil geen algehele openstelling van winkels op zondag.¹

6. Argumenten voor wetswijziging

Op basis van de in de vorige paragraaf genoemde gegevens kan gesteld worden dat een verbod op zondagsopenstelling als uitgangspunt in onze samenleving zeer breed wordt gedragen. Gevoegd bij het feit dat de wet op het punt van het toeristisch regime onduidelijk wordt gevonden, zijn er voldoende argumenten om de wet aan te passen zodat gemeenten niet langer als gevolg van sterke aandrang door het grootbedrijf zich gedwongen voelen om – in de bewoording van de evaluatiecommissie – «op een onelegante wijze» de toevlucht te nemen tot een «algehele escape clause».

De kern van dit voorstel tot wetswijziging is uitdrukkelijke aansluiting bij de hoofddoelstelling van de wet op het punt van de zondagsopenstelling en aansluiting bij de oorspronkelijke bedoeling van de wettekst. Dit voorstel wordt ingediend om de voortgaande druk op de zondag als collectieve rustdag tegen te gaan. Het is de bedoeling de wettelijke bepaling over de vrijstelling voor toerisme zodanig te verduidelijken en aan te scherpen dat oneigenlijk gebruik effectief kan worden voorkomen of tegengegaan. Door dit voorstel van wet zal de wettekst preciezer aansluiten bij de oorspronkelijke doelstelling en bovendien beter gehandhaafd kunnen worden. Ook kan de uitvoering als gevolg hiervan beter getoetst worden. De wijziging voor avondwinkels is ook bedoeld om ongewenste uitbreiding van zondagsopenstellingen tegen te gaan, in dit geval specifiek voor supermarkten. Met deze wijzigingen wordt de geest van de wet weer in de letter tot uitdrukking gebracht.

Er zijn diverse andere argumenten die onze inzet voor een wetswijziging ondersteunen.

1. Het gaat bij beperking van de winkelopenstelling op zondag om de waarde die de zondag als rustdag voor het overgrote deel van de samenleving om godsdienstige of maatschappelijke redenen heeft. Juist om die reden is door de Kamer in 1996 besloten de voorgestelde uitzonderingsmogelijkheid voor koopzondagen te beperken tot twaalf zondagen.
2. Nederland is gehouden aan het ILO-verdrag nr. 106 over de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren.² Dit door de Nederlandse regering in 2001 opnieuw bekrachtigde verdrag is ook van toepassing op werknemers in winkels. In artikel 6 van dit 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 7 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

¹ Evaluatie Winkeltijdenwet, «Regels, ruimte en rendement», 2006.

Zie ook: «Klanten lopen niet warm voor nog meer koopzondagen», Trouw, 19 januari 2006.

² Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren (Verdrag nr. 106), Trb. 1964, nr. 61.

betreft dit de zondag. Naar de mening van de indieners volgt hieruit dat de zondagsopenstelling van winkels zo beperkt mogelijk dient te zijn.

3. Het gaat om de belangen van kleine ondernemers. Zoals opnieuw is gebleken uit het Evaluatierapport is het vooral voor bedrijven zonder personeel of met zeer weinig personeel erg lastig om op zondag open te zijn. Zondagsopenstelling via de regelingen voor toerisme en avondwinkels gaat ten koste van de zondag als rustdag voor winkeliers. Openstelling op zondag is voor hen en hun werknemers om godsdienstige en/of sociale redenen niet gewenst. Hun belangen worden geschaad ten opzichte van de grootwinkelbedrijven die wél open (kunnen) zijn.
4. Een ruim toegepaste toerismebepaling leidt tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van ondernemers in nabij gelegen gemeenten. Van een steeds ruimer toegepaste regeling voor toerisme zal daarom een ongewenste olievlekwerking uitgaan naar omliggende niet-toeristische gemeenten om ook argumenten te vinden om op zondag vaker de winkels open te kunnen stellen. Het Evaluatierapport onderkent ook deze druk op de omliggende gemeenten van de grote steden.¹ Ook de praktijk laat zien dat steeds meer gemeenten of winkeliers met een beroep op de situatie in andere gemeenten gebruik maken van de toerismebepaling of de regeling voor avondwinkels.
5. Het is ongewenst dat de werkingssfeer van de toerismebepaling wordt uitgebreid naar delen van de gemeente die niet toeristisch zijn. Het is niet overtuigend staande te houden dat de daar beoogde of reeds gerealiseerde openstelling een gevolg is van reeds bestaand toerisme. Zo is het moeilijk voor te stellen dat openstelling op zondag van een winkelcentrum in een woonwijk of van een meubelboulevard noodzakelijk zou zijn voor het daar aanwezige (lees: afwezige) toerisme.
6. In de praktijk blijkt er nauwelijks behoefte te zijn aan extra openstelling van winkels op zondag. De pogingen om winkels vaker te kunnen openen zijn eerder ingegeven door concurrentiemotieven en door de commerciële belangen van grootwinkelbedrijven dan door de wens om aan te sluiten bij het reeds bestaande toerisme. In het Evaluatierapport komt dit overtuigend aan de orde. Dit argument hangt nauw samen met visie van de indieners dat het ongewenst is om de zondag over te geven aan de 24-uurseconomie. Een dag in de week voor gemeenschappelijke rust en bezinning zonder commerciële activiteiten wordt ook door de burger wenselijk geacht.
7. Dit wetsvoorstel verbetert het toezicht op de handhaving van de hoofdregels van de wet door de rijksoverheid. In 2006 gaf de regering aan dat er geen gegevens bekend waren over de intensiteit van de handhaving van de Winkeltijdenwet.² Uit het evaluatierapport over de Winkeltijdenwet blijkt dat de handhaving van deze wet in de meeste gemeenten niet of nauwelijks (meer) plaatsvindt.³ Vanuit het oogpunt van de wenselijkheid van handhaving van de door de rijksoverheid gestelde hoofdnormen van de wet is dit een ongewenste situatie. Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen gemeenten niet langer zonder uitdrukkelijke goedkeuring van de minister van Economische Zaken gebruik kunnen maken van de bepaling voor toerisme. Hiermee wordt tevens voorzien in de in het evaluatierapport gesignaleerde leemte.

¹ Evaluatie Winkeltijdenwet, «Regels, ruimte en rendement», 2006, p. 71.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300 XV, nr. 99, p. 7.

³ Evaluatie Winkeltijdenwet, «Regels, ruimte en rendement», 2006, p. 80.

7. Maatregelen

Uit het bovenstaande blijkt dat de wet onduidelijk is geformuleerd en aanscherping verdient. In de artikelsgewijze toelichting worden achtereenvolgens de termen uitgelegd die als gevolg van dit wetsvoorstel in de wet zullen worden opgenomen.

De indieners beogen de volgende wijzigingen in artikel 3 van de Winkel-tijdenwet aan te brengen:

- De vrijstelling mag slechts worden verleend voor een in de verorde-ning aangeduid deel van de gemeente. (derde lid, aanhef)
- Het toerisme dat de vraag naar ruimere winkelopstelling op zondag rechtvaardigt moet van structurele en uitzonderlijke aard en omvang zijn. (derde lid, onderdeel a)
- De aantrekkingskracht moet gelegen zijn buiten die verkoopactivitei-ten. (derde lid, onderdeel a)
- De extra winkelopstelling in verband met toerisme kan slechts gelden ten aanzien van winkels die direct in het toeristisch gebied zijn gelegen. (derde lid, onderdeel a)
- De toelichting bij het besluit dient te voldoen aan enkele in de wet genoemde minimale eisen. (vierde lid (nieuw))
- Een aantal waarden die in de besluitvorming moeten worden gewogen, worden expliciet benoemd: de zondagsrust, de belangen van werknemers en kleine winkeliers, de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid in de gemeente. (vijfde lid (nieuw))
- De verordening inzake toerisme kan pas in werking treden na goedkeu-ring door de minister van Economische Zaken. (zesde lid)
- Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de regels voor de toerisme-bepaling. (zevende lid)
- Openstelling als avondwinkel op zondag voor supermarkten kan alleen voor winkels die dagelijks overdag tot 16.00 uur gesloten zijn. (achtste lid)
- Aan de verordening kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden ten aanzien van bedrijfstakken en productsoorten. (negende lid)

II. Artikelen

Artikel 1, onderdeel 1

- *Voor een deel van de gemeente (artikel 3, derde lid aanhef)*

Aan het derde lid wordt toegevoegd dat de vrijstelling of de ontheffing die de gemeente kan verlenen slechts geldt voor een deel van de gemeente. Hiermee wordt beoogd dat de gemeente in de verordening duidelijk en nauwkeurig benoemt binnen welk gebied de toerismebepaling geldt. Dit gebied mag niet groter zijn dan het direct toeristische gebied. Zoals blijkt uit de samenhang tussen deze toevoeging en het gewijzigde onderdeel a in artikel 1, onderdeel 2, geldt ook binnen een kern dat slechts voor een beperkt deel ervan deze bevoegdheid gebruikt mag worden. Hierbij moet aansluiting worden gezocht bij het deel van de stads- of dorpskern waar het toerisme zich direct op richt. Concreet kan deze bepaling alleen van toepassing verklaard worden voor een deel van een bepaalde historische stadswijk van uitzonderlijke toeristische waarde of aan de boulevard in een badplaats aan de Noordzeekust met internationale aantrekkingskracht. Als in een stad bijvoorbeeld een historisch centrum is, dan geldt in die stad de toeristische vrijstelling alleen voor dat centrum en niet voor de omliggende wijken. In principe wordt ervan uitgegaan dat het gaat om één deel van de gemeente. Dergelijke verordeningen zullen ook moeten voldoen aan de overige voorwaarden van de wet.

• *Toerisme van structurele en uitzonderlijke aard en omvang (artikel 3, derde lid onderdeel a)*

Deze bepaling is bedoeld om duidelijk te maken dat het moet gaan om toerisme van zowel uitzonderlijke aard als van uitzonderlijke omvang. Niet in elke gemeente met een historisch centrum kan een beroep worden gedaan op deze bepaling. De vrijstelling kan alleen worden gegeven als de situatie in de desbetreffende gemeente ten opzichte van andere gemeenten evident uitzonderlijk van aard is en daardoor duidelijk uitstijgt boven andere gemeenten. Uit de term uitzonderlijk kan tevens worden afgeleid dat de aard van het toerisme zodanig is dat het voor het grootste deel gaat om bezoekers van buiten de betreffende regio, waarbij met name ook gedacht moet worden aan grote internationale aantrekkingskracht. Uit de aard der zaak moet hierbij vooral gedacht worden aan de grote steden voor zover zij een historische stadskern hebben.

Als is vastgesteld dat het toerisme van uitzonderlijke aard is, moet vervolgens bepaald worden of het tevens gaat om toerisme van uitzonderlijke omvang. Hiermee wordt bedoeld dat het moet gaan om zeer grote bezoekersstromen in het beoogde deel van de gemeente. Het gaat niet om eenmalige festiviteiten, maar om toeristische aantrekkingskracht die blijvend en structureel zeer grote bezoekersstromen trekt. De enkele aanwezigheid van bijvoorbeeld hotels, restaurants, musea een stadspark of een pretpark is uitdrukkelijk onvoldoende om een beroep te doen op deze bepaling. Voor dergelijke situaties geeft het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet ruime mogelijkheden. Hiervoor is geen ondersteunende toerismebepaling noodzakelijk.

Het spreekt voor zich dat bij de toepassing van de vrijstellingsbevoegdheid zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het zogenoemde toeristische seizoen om concurrentienadelen binnen de gemeente zoveel mogelijk te beperken. Het gemeentebestuur (en in een later stadium de minister) zal erop letten dat een vrijstelling voor toerisme alleen gebruikt wordt voor het doel waarvoor deze vrijstellingsbevoegdheid is bedoeld. Hierbij blijft de wettelijke mogelijkheid¹ om de verordening onder beperkingen te verlenen voluit van toepassing. Het blijft dus mogelijk om de verordening in verband met toerisme alleen te laten gelden voor specifieke sectoren om winkeliers buiten het historisch centrum of de boulevard zoveel mogelijk tegemoet te komen op het punt van de onderlinge concurrentie. Om misverstand te voorkomen wordt in artikel I, onderdeel 5 tevens een verduidelijking voorgesteld ten aanzien van de bepaling over de voorschriften die aan vrijstellingen en ontheffingen kunnen worden verbonden.

• *Aantrekkingskracht gelegen buiten de verkoopactiviteiten (artikel 3, derde lid, onderdeel a)*

Zoals ook bij de behandeling van de Winkeltijdenwet al aan de orde is gekomen is de winkelopenstelling als zodanig niet bedoeld om te dienen als toeristische trekpleister. Winkelopenstelling kan op basis van deze bepaling alleen worden toegestaan als is vastgesteld dat in een gemeente reeds sprake is van toerisme van structurele en uitzonderlijke aard en omvang. Met name is dan te denken aan winkels die speciaal op het toerisme zijn gericht, zoals souvenirwinkels. Deze redenering lag ook ten grondslag aan de bestaande bepaling in de Winkeltijdenwet.

Deze aanduiding maakt eveneens duidelijk dat de toerismebepaling niet kan worden gebruikt voor bijvoorbeeld meubel- en autoboulevards. Zij zijn geen toeristische trekpleisters los van de openstelling van de winkels. Zij zijn gericht op verkoop als zodanig en kunnen gebruik blijven maken van de (maximaal) twaalf koopzondagen.

Indien er geen sprake is van toerisme in de zin van dit wetsvoorstel – dus buiten de verkoopactiviteiten – is er geen reden om vrijstelling of ontheffing

¹ Op basis van artikel 3, derde lid, jo vijfde lid (oud).

ving van de wet te verlenen. Hiermee sluiten de indieners aan bij de behandeling van de huidige Winkeltijdenwet. Toen werd bepaald dat er geen sprake mag zijn van een cirkelredenering waarbij de openstelling van de winkels wordt gebruikt als argument om de winkels open te stellen.

• *Winkels in het toeristisch deel van de gemeente (artikel 3, derde lid, onderdeel a)*

De hoofdbepaling van de wet inzake winkelsluiting op zondag noodzaakt tot een beperkte afbakening van het daadwerkelijke toeristische gebied waarbinnen de winkels open kunnen zijn. De vrijstellingsmogelijkheid geldt alleen voor het toeristisch deel van een gemeente, waarbij de grenzen niet ruimer dan noodzakelijk dienen te worden bepaald. Hierbij wordt verwezen naar de eerder genoemde historische binnenstad met een uitzonderlijke toeristische aantrekkingskracht of een boulevard in een badplaats met een internationale aantrekkingskracht. Slechts winkels die in een dergelijk gebied binnen een bijzonder historisch stadscentrum of binnen een badplaats gelegen zijn, kunnen gebruik maken van de eventueel in de gemeentelijke verordening geboden vrijstelling.

Logischerwijs vloeit uit de beperking tot het strikt toeristisch deel van een gemeente voort dat deze vrijstelling of ontheffing niet kan gelden voor buiten het toeristische deel van de gemeente gelegen woonwijken of kernen. Een zo beperkt mogelijke toepassing van de vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid betekent dat de bepaling voor toerisme niet geldt voor winkels in wijkcentra of winkels die elders in een woonwijk of een andere kern zijn gelegen.

Artikel 1, onderdeel 3

• *De toelichting op het besluit dient te voldoen aan enkele in de wet genoemde minimale eisen. (vierde lid (nieuw))*

De toepassing van de toerismebepaling door gemeenten betekent een grote inbreuk op de door de rijksoverheid gestelde hoofdregel dat winkels op zondag gesloten zijn. Door de wetgever is met die regel de belangrijke waarde van de zondag als collectieve rustdag vastgelegd. Als een gemeente besluit om ondanks die hoofdregel toch gebruik te maken van de toerismebepaling, omdat er sprake is van toerisme van structurele en uitzonderlijke aard en omvang, dan mag van het gemeentebestuur gevraagd worden om die toepassing uitvoerig te motiveren. Een dergelijke uitvoerige toelichting maakt het immers beter dan nu mogelijk om er zicht op te hebben in wat voor situaties gebruik gemaakt wordt van de toerismebepaling. Mede aan de hand van die toelichting kan de minister zijn oordeel geven over de verenigbaarheid van het gemeentelijk besluit met de wettelijke regels.

De toelichting moet uitdrukkelijk en uitvoerig weergeven welke waarden in de besluitvorming zijn betrokken en die ook ten grondslag liggen aan het besluit. Op die manier is voor ieder kenbaar dat de desbetreffende waarden in de besluitvorming zijn betrokken en wat de betekenis daarvan volgens het gemeentebestuur is.

Vervolgens moet het gemeentebestuur ook duidelijk maken hoe de afweging van deze waarden in de praktijk heeft plaatsgevonden. Hierbij moet het gemeentebestuur in ieder geval aandacht geven aan de in het vijfde lid genoemde waarden en de gevolgen die winkelopenstelling op zondag in de praktijk heeft voor die waarden.

Naast de beschrijving en weging van deze waarden moet ook in de toelichting vastgelegd worden hoe aan alle in de wet genoemde voorwaarden voor het gebruik maken van de toerismebepaling in de praktijk is voldaan. Elk van de eisen moet nauwkeurig benoemd worden en toegepast op de concrete situatie in het desbetreffende deel van de gemeente.

Omdat uit de evaluatie is gebleken dat gemeenten niet of nauwelijks handhaven, wordt op straffe van het niet verkrijgen van goedkeuring van de verordening aan gemeenten de eis opgelegd dat zij in de toelichting tevens aannemelijk maken dat zij voldoende maatregelen nemen om de bepalingen van wet en verordening te handhaven. Om die reden moet de toelichting ook aandacht geven aan de (voorgenomen) praktijk van de handhaving.

- *De waarden die in de besluitvorming moeten worden betrokken en ook beschreven betreffen in ieder geval de zondagsrust, de belangen van werknemers en kleine winkeliers, de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid in de gemeente. (vijfde lid (nieuw))*

De waarborgen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen betreffen enkele minimale eisen waaraan de besluitvorming moet voldoen. Om buiten twijfel te stellen dat gemeentebesturen in hun toelichting aandacht geven aan enkele kernwaarden, zijn deze in het vijfde lid concreet benoemd. Op deze manier is gewaarborgd dat de gemeenteraad in de afweging van de waarden niet blijft steken in de vaststelling dat vanwege de economische belangen van toerisme en detailhandel, is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de toerismebepaling. Deze belangen liggen vaak ten grondslag aan de aanvraag voor toepassing van de toerismebepaling. De aantrekkingskracht van de gemeente dient gelegen te zijn buiten de beoogde verkoopactiviteiten en daarmee is de toerismebepaling juist niet gericht op de economische belangen. In dit wetsvoorstel wordt aandacht gevraagd voor enkele kernwaarden die bij een verzoek tot openstelling gemakkelijk uit het oog verloren kunnen worden. Het zijn de waarden die ten grondslag liggen aan de hoofdregel dat winkels op zondag gesloten zijn. Die waarden mogen dus in de besluitvorming niet ontbreken. Door uitdrukkelijk aan deze concrete waarden in de besluitvorming aandacht te geven, kan worden voorkomen dat in het gemeentelijke besluit juist aan de kernwaarden die in de besluitvorming betrokken behoren te worden, voorbij wordt gegaan. Er mag niet worden volstaan met het eenvoudig benoemen van de waarde zonder uit te werken welke betekenis die waarden in het algemeen en in de specifieke gemeentelijke situatie hebben. Door deze waarden in het bijzonder te noemen, wordt door de wetgever duidelijk gemaakt dat zij bij de afweging of in de betrokken gemeente de toerismebepaling mag worden gebruikt zeer sterk meewegen.

Concreet worden genoemd de waarde van de zondagsrust en de waarde die door werknemers en kleine ondernemers veelal vanuit sociaal en maatschappelijk oogpunt wordt gehecht aan de zondag. Ook moeten de consequenties van uitgebreide openstelling van winkels op zondag voor de handhaving van de openbare orde en de veiligheid en ten slotte de gevolgen voor de leefbaarheid voor de bewoners van het betreffende deel van de gemeente in de besluitvorming een duidelijke plaats krijgen. Deze waarden vragen om een zorgvuldige beschrijving en beoordeling.

- *Voorafgaande goedkeuring door de minister van Economische Zaken. (zesde lid)*

Een verordening die regelt dat er een vrijstellings- of ontheffingsbevoegdheid geldt voor toeristische gebieden wijkt sterk af van de hoofdbepaling van de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag in principe gesloten zijn. Deze hoofdnorm is gesteld door de rijksoverheid. Het is daarom noodzakelijk dat alleen in uitzonderingsgevallen gebruik gemaakt zal worden van deze mogelijkheid. Om dit te waarborgen moet een verordening worden getoetst door de minister van Economische Zaken. Meer dan tot nu toe het geval is, kan hij op deze manier de handhaving van de Winkeltijdenwet waarborgen. Pas als hij goedkeuring heeft verleend, kan een dergelijke verordening in werking treden. De bewijslast dat een gemeente voldoet aan de in de wet gestelde voorwaarden ligt bij de gemeente zelf.

Uit de door de gemeente ingediende aanvraag en de op basis van het vierde en vijfde lid gegeven toelichting zal moeten blijken dat de gemeente voldoet aan de voorwaarden. Hieraan kan bijvoorbeeld onafhankelijk onderzoek ten grondslag liggen. Ook zal de gemeente aannemelijk moeten maken dat de wet ook werkelijk gehandhaafd wordt. In het aan de minister voor te leggen verzoek zal de gemeente dan ook nadrukkelijk aan moeten geven op welke manier de gemeente in samenwerking met politie en andere toezichthoudende instanties de toerismebepaling zal handhaven.

- *Nadere regels (artikel 3, zevende lid)*

Voor de beoordeling van de toerismebepaling kan het in de praktijk nodig blijken dat er nadere regels worden gesteld om de toetsing van verordeningen eenvoudiger en beter inzichtelijk te maken. De regering krijgt in dit onderdeel de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur die nadere invulling te geven binnen de kaders van de nieuwe toerismebepaling. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan regels ten aanzien van de minimale bezoekersstromen, het aantal overnachtingen per jaar binnen de gemeente en het percentage van de lokale omzet dat minimaal moet komen van toeristen buiten de regio. Ook kan de algemene maatregel van bestuur naar aanleiding van de praktijk nadere voorwaarden stellen aan de toelichting bij de besluiten. In dit artikellid is tevens verdere delegatie aan de minister van Economische Zaken mogelijk gemaakt, omdat het in de praktijk ook kan gaan om technische eisen waaraan de verordening of de toelichting daarop moet voldoen. Daarvoor is regeling in een algemene maatregel van bestuur niet noodzakelijk. Een eventuele nadere inhoudelijke invulling van de bepalingen rond toerisme dient echter uitdrukkelijk te geschieden op het niveau van de amvb.

Artikel I, onderdeel 4

- *Openstelling als avondwinkel door supermarkten kan alleen voor winkels die overdag tot 16.00 uur gesloten zijn. (artikel 3, achtste lid)*

Deze bepaling heeft geen betrekking op toerisme, maar beoogt het gebruik van de regels voor avondwinkels door supermarkten die overdag op de gebruikelijke tijden open zijn, tegen te gaan. Dit is reeds in het algemene deel toegelicht. De regels voor avondwinkels gelden als gevolg hiervan alleen voor supermarkten die werkelijk avondwinkel zijn.

Artikel I, onderdeel 5

- *Bedrijfstakingen en productsoorten (artikel 3, negende lid)*

Uit de tekst van de huidige wet blijkt niet ondubbelzinnig dat de in een verordening gegeven vrijstelling gekoppeld mag zijn aan beperkingen ten aanzien van sectoren en producten. In het negende lid (nieuw) wordt daarom uitdrukkelijk toegevoegd dat die beperkingen hierop betrekking mogen hebben. Zo zou een gemeente kunnen bepalen dat de in de verordening gegeven vrijstelling in verband met toerisme niet geldt voor supermarkten om concurrentievervalsing ten aanzien van elders gevestigde supermarkten zoveel mogelijk te voorkomen. Op die manier kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij de in de wet opgenomen hoofdregel over winkelsluiting op zondag.

Artikel III

Indien dit wetsvoorstel door het parlement wordt aangenomen, krijgen gemeenten die op 1 december 2006 een verordening hadden die in strijd

is met de nieuwe wettekst maximaal een jaar na inwerkingtreding van deze wet de tijd om hun verordening aan te passen aan de voorschriften van de nieuwe wet.

Van der Vlies
Gesthuizen