

Vergaderjaar 2008–2009

**31 728**

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

**Nr. 16**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 september 2009

#### **1.0 Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van verschillende fracties over dit wetsvoorstel. De inhoud en de hoeveelheid van deze vragen bevestigen dat de Winkeltijdenwet zowel in de Tweede Kamer, als daarbuiten, een grote belangstelling geniet.

Voordat inhoudelijk op de vragen wordt ingegaan, wordt het volgende opgemerkt. Het wetsvoorstel heeft tot doel het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet tegen te gaan. Het wetsvoorstel is er niet zonder meer op gericht het aantal koopzondagen in te perken. Veel gemeenten zullen ook in de toekomst kunnen voldoen aan de toerismebepaling. Bovendien tornt het wetsvoorstel niet aan de 12 koopzondagen die gemeenten kunnen instellen. De gemeenten, die nu met gebruik van de toerismebepaling meer dan 12 koopzondagen toestaan, moeten met inachtneming van alle belangen bezien of ze dit ook in de toekomst voort willen zetten. Het wetsvoorstel dient er toe gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling. Er wordt beoogd dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële belangen uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Dit moet ertoe leiden dat gemeenten bij besluiten over winkelopening op zondag een evenwichtige afweging van alle daarbij betrokken (materiële én immateriële) belangen maken. Met het wetsvoorstel wordt de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd. De beslissing over de toepassing van de toerismebepaling blijft op gemeentelijk niveau en wordt ook niet onderworpen aan een vorm van preventief of repressief centraal toezicht.

Een deel van de vragen heeft betrekking op de economische gevolgen van het wetsvoorstel. Daarom heb ik het CPB gevraagd deze effecten in kaart te brengen. Het CPB heeft geraamd wat de gevolgen zijn voor de omzet en de werkgelegenheid van de detailhandel en voor het bruto binnenlands product en de werkgelegenheid in Nederland. Het rapport is in de bijlage van deze nota opgenomen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Daarnaast hebben de leden van verschillende fracties vragen gesteld over de feitelijke toepassing van de Winkeltijdenwet door gemeenten. In het kader hiervan heeft Stratus, een marktonderzoeksbureau, een telefonische enquête afgenomen bij gemeenten. In deze enquête werd onder andere gevraagd naar het aantal koopzondagen, het gebruik van de toerismebepaling, beleidsconcurrentie tussen gemeenten, de aanwezigheid van avondwinkels, knelpunten met betrekking tot de Winkeltijdenwet en het handhavingsbeleid in de gemeenten. Er zijn in totaal 471 gemeenten en deelgemeenten benaderd, waarvan 380 gemeenten de enquête hebben doorlopen. De 380 ondervraagde (deel)gemeenten zullen in het vervolg van deze nota worden aangeduid als de «ondervraagde gemeenten».

Mijn ministerie is voor de overige (deel)gemeenten zelf nagegaan of zij gebruik maken van de toerismebepaling. De gegevens van Stratus en de aanvullende gegevens uit het eigen onderzoek zijn input geweest voor het onderzoek van het CPB.

## **2.0 Evaluatie van de Winkeltijdenwet en huidige toepassing van de toerismebepaling**

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de evaluatie van de Winkeltijdenwet uit 2006 nog steeds niet is besproken met de Kamer. De leden van de PvdA-fractie vroegen verder naar een reactie op de knelpunten en andere aandachtspunten die in dit rapport naar voren zijn gebracht. In het rapport «Evaluatie Winkeltijdenwet, regels, ruimte en rendement» uit 2006 wordt geconcludeerd dat de wet op hoofdlijnen goed functioneert. Bij brief van 6 oktober 2006 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken (Kamerstukken 2006/2007, 30 800 XIII, nr. 8) het rapport aan de Tweede Kamer toegestuurd. Daarbij is medegedeeld dat eventuele besluitvorming over dit rapport door een nieuw kabinet zal worden verricht. Deze nieuwe besluitvorming ligt nu aan u voor, in de vorm van dit wetsvoorstel. Een belangrijk aandachtspunt van de evaluatie is het oneigenlijk gebruik van het toeristisch regime en de onduidelijkheid die dit begrip veroorzaakt bij gemeenten. Dit wordt met dit wetsvoorstel aangepakt. Een ander aandachtspunt is dat de Winkeltijdenwet tot schaalvergroting binnen de detailhandel heeft geleid. Indien het wetsvoorstel tot minder zondagsopenstelling zal leiden, wordt ook dit effect kleiner. De overige aandachtspunten uit het rapport, namelijk de ongelijke concurrentieverhoudingen en het gebrek aan handhaving, worden door het wetsvoorstel niet aangepakt. De ongelijke concurrentieverhoudingen komen volgens het rapport voort uit het systeem van vrijstellingen en ontheffingen en het effect daarvan op een gelijk speelveld. Het rapport stelt ook dat dit systeem het juist mogelijk maakt om maatwerk te bieden voor specifieke gevallen. Een aanpassing van dit systeem zal al snel leiden tot ongewenste beperkingen en wordt om deze reden niet voorgesteld. Tenslotte stelt het rapport dat de handhaving te wensen overlaat. Tegelijkertijd blijkt dat veel gemeenten wel een handhavingsbeleid hebben, hetzij in het algemeen, hetzij specifiek voor het handhaven van de Winkeltijdenwet. Een extra aanpassing van het handhavingsbeleid vind ik daarom niet nodig.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een reactie op de gegevens over de invloed van koopzondagen op de omzet van winkeliers. In het Evaluatierapport van de Winkeltijdenwet uit 2006 wordt aangegeven dat uit onderzoek blijkt dat in bepaalde branches de omzet is toegenomen sinds de winkeltijden in 1996 verruimd zijn. Het rapport geeft ook aan dat deze omzetstijging deels gerelateerd was aan de verruiming van de winkeltijden, maar dat dit niet precies toe te wijzen was. Daarnaast hebben winkeliers in het onderzoek aangegeven of zij dachten dat de omzet zou stijgen als de winkeltijden verruimd zouden worden. Daarbij dachten grote ondernemingen vaker dan kleine ondernemingen dat de

omzet hierdoor zou toenemen. Uit het CPB-rapport blijkt dat het wetsvoorstel een beperkte invloed zal hebben op de omzet van de detailhandel als geheel, vanwege de minimale impuls (het aantal uren dat de winkels minder open zullen zijn als percentage van het totaal aantal uren dat alle winkels in Nederland per jaar open zijn) van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een update van de gegevens die worden gepresenteerd in het rapport dat is opgesteld naar aanleiding van de evaluatie. Een complete update van het evaluatierapport vind ik niet nodig. Deze gegevens zijn nog voldoende actueel.

Deze leden vroegen naar de definitie van avondwinkel. De Winkel-tijdenwet kent geen definitie van avondwinkel. Het begrip «avondwinkel» wordt meestal gebruikt in relatie tot artikel 3, vierde lid, van de Winkel-tijdenwet. Uit deze bepaling blijkt dat het gaat om winkels die op zondag vanaf 16.00 uur geopend zijn en waarin uitsluitend of hoofdzakelijk eet- en drinkwaren worden verkocht, met uitzondering van sterke drank als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet.

Ook vroegen zij hoeveel gemeenten een zondagopenstelling op grond van de toerismebepaling kennen, en bovendien avondwinkels hebben. Van de 380 door Stratus ondervraagde gemeenten hebben 33 gemeenten een zondagsopenstelling op grond van de toerismebepaling en daarnaast ook een avondwinkel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder hoeveel gemeenten 12 koopzondagen en avondwinkels hebben. Van de ondervraagde gemeenten hebben 43 gemeenten 12 koopzondagen en avondwinkels.

Deze leden vroegen vervolgens hoeveel gemeenten vrijstelling hebben verleend voor avondwinkels die alleen op zondag open zijn. Van de ondervraagde gemeenten hebben 6 gemeenten ontheffing verleend voor avondwinkels die alleen op zondag open zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook of er sprake is van oneigenlijk gebruik van de avondwinkelvrijstelling. Het is mij niet bekend dat er sprake is van oneigenlijk gebruik van de avondwinkelvrijstelling. De avondopenstelling is gebaseerd op de specifieke regeling die de avondverkoop op zondag regelt (artikel 3, vierde lid). Deze bestaat naast de algemene regeling die gemeenten toestaat maximaal twaalf zondagen vrijstelling van het verbod op winkelopening op zondag te verlenen (artikel 3, eerste lid). De regeling met betrekking tot avondwinkels is door middel van het amendement Van Zuijlen (Kamerstukken II 1995/96, 24 226, nr. 12) opgenomen in de Winkeltijdenwet. In de toelichting op het amendement staat uitdrukkelijk dat winkels die op zondag ontheffing hebben ten behoeve van avondverkoop, op werkdagen niet voor 16.00 uur gesloten hoeven te zijn. Door de verruiming van de winkeltijden in 1996 en het gegeven dat openstelling op zondagavond kan worden gecombineerd met de algemene openingstijden op werkdagen is het onderscheid tussen de avondwinkels en «gewone» winkels vervaagd. Dit betekent echter niet dat sprake is van oneigenlijk gebruik.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke mate er sprake is van regionale concurrentie tussen de gemeenten. Van de gemeenten, die ondervraagd zijn, heeft 11% bij het vaststellen van het aantal koopzondagen rekening gehouden met de koopzondagen in omliggende gemeenten. Ongeveer 33% van deze gemeenten zorgt ervoor geen zondagsopening te hebben als de omliggende gemeenten zondagsopenstelling hebben. Ongeveer een gelijk deel van de gemeenten zorgt ervoor dat de zondagsopenstelling juist wel plaats vindt op dezelfde dag als de omliggende gemeenten.

Deze leden vroegen voorts welke gemeenten hebben aangegeven niet uit de voeten te kunnen met de mogelijkheden die het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet biedt. Ook vroegen de leden welke knelpunten deze gemeenten hebben aangegeven. De volgende ondervraagde gemeenten hebben aangegeven problemen met het Vrijstellingenbesluit te hebben: Amsterdam Noord, Amsterdam Oud-West, Beek, Bergen op Zoom, Best,

Bodegraven, Coevorden, De Ronde Venen, Enschede, Gaasterlân-Sleat, Helden, Leiden, Lelystad, Maasbree, Nuth, Oosterhout, Roosendaal, Rotterdam Delfshaven, Soest, Venray, Zaltbommel en Zoetermeer. Zij gaven aan problemen te hebben met de afweging of een winkel daadwerkelijk voldoet aan de criteria, de handhaving van het winkeltijdenbeleid en de onduidelijkheden over het Vrijstellingenbesluit. Verder vroegen zij of de cijfers uit 2006 over de weerstand tegen de verdere verruiming van de zondagsopenstelling nog actueel zijn. De leden vroegen daarnaast hoe deze cijfers te zien zijn in relatie tot cijfers van latere datum. Ik beschik niet over cijfers van latere datum.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoeveel gemeenten op welke manier tot het besluit zijn gekomen om gebruik te maken van de toerismebepaling. Deze leden vroegen verder of deze gemeenten een beargumenteerd besluit hebben genomen en of de regering een overzicht kan verschaffen van de gehanteerde argumenten die duidelijk maken dat er sprake is van een toeristisch gebied. Van de gemeenten die hebben aangegeven gebruik te maken van de toerismebepaling geeft ongeveer 66% van de ondervraagde gemeenten aan voor het toeristisch regime te hebben gekozen, vanwege een gebied met een specifieke toeristische aantrekkingskracht in de gemeente, bijvoorbeeld een camping, een museum of een dierentuin. Ongeveer 33% van de ondervraagde gemeenten gaf (ook) aan voor het toeristisch regime gekozen te hebben vanwege de omvang van het toerisme. Een enkele ondervraagde gemeente noemde (ook) een specifiek evenement waarvoor het toeristisch regime werd ingesteld.

Deze leden vroegen verder hoe deze gemeenten over Nederland zijn verdeeld. De gemeenten zijn gelijk over Nederland verdeeld. Het is niet zo dat in sommige gebieden in Nederland meer gebruik wordt gemaakt van het toeristisch regime. Kustgemeenten maken er bijvoorbeeld soms wel en soms geen gebruik van. Hetzelfde geldt voor de grensgemeenten. De leden van de PvdA-fractie vroegen of een beknopt helder overzicht gegeven kan worden van de wijzigingen ten opzichte van de huidige mogelijkheden die de Winkeltijdenwet biedt als het gaat om zondagen en extra openstellingen. Het wetsvoorstel heeft het doel om de bevoegdheid om in verband met toerisme uitzonderingen te maken op het verbod om op zondag winkels te openen nader in te kaderen. Het wetsvoorstel bevat dan ook alleen wijzigingen met betrekking tot deze toerismebepaling. Zo moet er op grond van het wetsvoorstel sprake zijn van substantieel toerisme, moet de gemeente in ieder geval een aantal belangen, zoals de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid, de zondagsrust, de leefbaarheid, veiligheid en de openbare orde in de besluitvorming meeneemen, moet het besluit vergezeld gaan van een toelichting en is beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven mogelijk. De andere redenen om op zondagen openstelling toe te staan, worden door het wetsvoorstel niet gewijzigd.

Ook vroegen deze leden welke veranderingen worden doorgevoerd en wat daarvan het effect is op kleine, middelgrote en grote gemeenten. In het antwoord op de vorige vraag ben ik al ingegaan op de wijzigingen die worden doorgevoerd. De grootte van de gemeente is niet doorslaggevend. De effecten zullen vooral merkbaar zijn bij gemeenten, die nu met gebruik van de toerismebepaling meer dan 12 koopzondagen toestaan, en onder het wetsvoorstel geen gebruik meer kunnen maken van de toerismebepaling. Dit kunnen grote, middelgrote en kleine gemeenten zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke nieuwe handelingen gemeenten moeten verrichten. Gemeenten dienen onder de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van het toeristisch regime eerst vast te stellen of er in hun gemeente sprake is van toeristische aantrekkingskracht en of de toeristische aantrekkingskracht autonoom en substantieel is. De

gemeenteraad is dan bevoegd, maar niet verplicht deze bepaling toe te passen. De concrete toepassing van de toerismebepaling vereist een afweging van de daarbij betrokken belangen. De gemeente die de toerismebepaling toepast, wordt verplicht in ieder geval de volgende belangen in zijn afweging te betrekken: de belangen van de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid, de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente. Voor de meeste gemeenten die nu al gebruik maken van het toeristisch regime of overwegen dit te gebruiken, betekent dit dat de beoordeling opnieuw moet worden uitgevoerd en wel aan de hand van de in dit wetsvoorstel voorgestelde criteria. De gemeenten dienen het besluit van een toelichting te voorzien. De toelichting moet een motivering bevatten dat wordt voldaan aan de voorwaarden uit de toerismebepaling en inzicht geven in de meegewogen belangen. Ook moet duidelijk worden op welke wijze deze belangen in de afweging zijn betrokken.

### **3.0 Aanleiding voor het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie gaven aan waarde te hechten aan een Winkeltijdenwet die voor alle betrokken partijen relevant is en onzekerheid voor ondernemers over winkeltijden ook in de toekomst zoveel mogelijk wegneemt. Met name MKB-Nederland heeft kritiek geuit op de houdbaarheid van de Winkeltijdenwet voor de toekomst. De leden vroegen hoe de regering deze kritiek beoordeelt en of de regering het hen eens is dat wijzigingen in de wet mede in het licht van toekomstige houdbaarheid moeten worden gezien, alsmede hoe dit argument in het wetsvoorstel is meegewogen. Het wetsvoorstel dient er toe gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling. Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat bij besluiten over de toepassing van de toerismebepaling, naast economische belangen, ook andere, meer immateriële belangen uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Dit moet ertoe leiden dat gemeenten bij besluiten over winkelopening op zondag meer rekening houden met de mogelijke negatieve effecten op andere belangen in de directe omgeving van de winkels. Door gemeenten meer houvast te bieden bij de beslissing of, en zo ja, op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de toerismebepaling wordt beoogd dat de besluitvorming zorgvuldiger zal geschieden. Ook de belangenafweging en motivering die gemeenten moeten maken, moeten hiertoe leiden. Een zorgvuldige besluitvorming zal leiden tot meer zekerheid en houdbaarheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het feit dat het toenemend aantal koopzondagen in Nederland de belangrijkste reden is voor de wetswijziging, betekent dat het aantal koopzondagen niet verder mag toenemen of dat de regering bedoelt dat het aantal koopzondagen hoe dan ook terug moet worden gebracht. Beide interpretaties zijn onjuist. Het wetsvoorstel heeft tot doel het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet tegen te gaan. Hiertoe moeten gemeenten een meer zorgvuldige en bewuste afweging maken ten aanzien van de winkelopening op zondag. Het wetsvoorstel is er niet op gericht het aantal koopzondagen zonder meer in te perken.

De regering geeft aan, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op, dat er een «toegenomen druk» is om over te gaan tot ruimere zondagsopening. Zij vroegen zich af waarop deze uitspraak is gebaseerd, wie druk uitoefent op wie en of de regering hier cijfers over kan verschaffen. Uit onderzoek is gebleken dat 76 van de ondervraagde gemeenten druk tot sterke druk ervaren van winkeliers of belangenorganisaties binnen hun gemeente als het gaat om verruiming of het terugbrengen van het aantal koopzondagen. Dit is 20% van de ondervraagde gemeenten.

De leden van de SP-fractie vroegen of dit wetsvoorstel de beoogde verduidelijking van de criteria voor het gebruik van de toerismebepaling zou brengen. Sinds de invoering van de Winkeltijdenwet is er veel discussie over de interpretatie van artikel 3, derde lid, onderdeel a, van die wet (de «toerismebepaling») geweest. De laatste jaren is al meer duidelijkheid gebracht door antwoorden op vragen van de Tweede Kamer, alsmede door enkele rechterlijke uitspraken. Met de nadere inkadering van de toerismebepaling wordt tegemoet gekomen aan de signalen dat meer duidelijkheid gewenst is over de toerismebepaling. Er is echter voor gekozen om geen kwantitatieve criteria in het wetsvoorstel op te nemen die aangeven wanneer er sprake is van substantieel toerisme. Toerisme kent vele verschijningsvormen en richt zich op velerlei typen bestemmingen en attracties. Het in één definitie vangen van de toeristische variëteit en het op basis daarvan formuleren van een aantal kwantitatieve criteria zou niet leiden tot het gewenste onderscheid tussen eigenlijk en oneigenlijk gebruik. De beoordeling of een gemeente voldoet aan de toerismebepaling vraagt om lokaal maatwerk. Het is daarom de gemeenteraad die beoordeelt of sprake is van substantieel toerisme zonder dat daar «harde» criteria voor zijn vastgelegd.

De leden van de VVD vroegen wat voor de regering oneigenlijk gebruik is. Bij oneigenlijk gebruik gaat het om een ruimer gebruik van de bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen in verband met toerisme in de gemeente dan de wetgever, gelet op de redactie, systematiek en wetsgeschiedenis van de Winkeltijdenwet, voor ogen heeft gestaan.

Deze leden vroegen ook wat de definitie van zondagsrust is. Het begrip zondagsrust wordt in de wetgeving niet gedefinieerd. Zondagsrust kan in het algemeen omschreven worden als het zich op zondag onthouden van wekelijkse bezigheden. Het begrip heeft zowel een godsdienstige, als een sociale component.

De leden van de VVD-fractie meenden dat winkelen voor veel mensen ook een vorm van zondagsrust is. Zij gaven aan de mening van de Raad van State, dat het cijfermateriaal uit eerder genoemde evaluatie dit niet voldoende motiveert, te delen. Zij vroegen waar de regering dit op baseert. De Raad van State stelt dat het gepresenteerde cijfermateriaal onvoldoende steun geeft voor de opvatting dat de toerismebepaling steeds vaker en ruimer wordt toegepast. De memorie van toelichting is naar aanleiding van dit advies aangevuld met cijfermateriaal uit andere onderzoeken waaruit blijkt dat de toerismebepaling steeds vaker wordt benut. Deze onderzoeken laten onmiskenbaar een trend zien in de richting van een sterke toename van winkelopening op zondag in de laatste tien jaren. De Raad van State verwijst in haar advies tevens naar het evaluatierapport uit 2006, waaruit blijkt dat 7 procent van de consumenten het om geloofsredenen vervelend vindt dat winkels op zondag open zijn. Zoals ik bij het vorige antwoord heb aangegeven, wordt de behoefte aan zondagsrust echter niet uitsluitend door een religieuze achtergrond verklaard. Er zijn ook mensen die om andere redenen behoefte hebben aan een maatschappelijk rustpunt in de week.

Als eerste aanleiding voor het wetsvoorstel, zo vervolgden de fractieleden van de VVD, wordt genoemd het toenemende aantal koopzondagen. De cijfers uit de Evaluatie Winkeltijdenwet 2006 spreken dit tegen, slechts 3% van de gemeenten hanteren het meest ruime gebruik van de toerismebepaling. De fractieleden van de VVD vroegen als het dan al zo is, welk kwaad daar dan in schuilt. Het wetsvoorstel heeft tot doel het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling tegen te gaan. Het wetsvoorstel is er niet op gericht het aantal koopzondagen zonder meer in te perken.

De fractieleden van de VVD vroegen ook of de gemeenten dan niet meer bekwaam zijn om dit te bepalen. Met dit wetsvoorstel wordt de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd. De beslissing over de toepassing van de toerismebepaling blijft dan ook op gemeentelijk niveau rusten.

Evenmin wordt de toepassing van deze bevoegdheid onderworpen aan een specifieke vorm van centraal toezicht. Ik acht de gemeenten zeer wel in staat deze beslissing te nemen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waaruit blijkt dat belangen kwetsbaar zijn. De economische belangen vormen vaak het beginpunt van de overweging en zijn goed vertegenwoordigd in het lokale politieke debat. Dit geldt vaak in veel mindere mate voor de andere belangen. Dit beeld wordt ondersteund door de bestudering van de Winkeltijdenverordeningen van 10 van de 33 gemeenten die ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel op elke zondag winkelopening toestaan. Hieruit kwam naar voren dat deze toelichtingen in het algemeen summier zijn en zich beperken tot de constatering dat is voldaan aan het wettelijke criterium dat sprake is van autonoom toerisme in de gemeente. Deze toelichtingen geven geen blijk van een ruimere afweging, waarbij ook andere, meer immateriële belangen worden betrokken.

De leden van de VVD-fractie gaven verder aan dat er wordt gesproken over toegenomen druk om over te gaan tot ruimere zondagsopening en vroegen waar die druk uit bestaat en welke partijen deze druk ervaren. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord bij eenzelfde vraag van de leden van PvdA-fractie.

De leden van de fractie van D66 zagen geen overtuigende en sluitende argumentatie waarom het openstellen van winkels op zondagen de zondagsrust verstoort van diegene die niet van de gelegenheid tot winkelen of werken gebruik willen maken. Daarnaast kan niet worden aangegeven waarom de openstelling van winkels op zondag, anders dan op maandag of bijvoorbeeld dinsdag, een gevaar is voor openbare orde en veiligheid, alsmede de leefbaarheid zal verminderen. Deze leden wilden hierop van de regering een nadere toelichting. Het uitgangspunt van de Winkeltijdenwet is dat winkels op zon- en feestdagen gesloten moeten zijn. De toerismebepaling biedt de mogelijkheid voor uitzonderingen. De regering wil oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling tegengaan.

Deze leden zagen juist een verbetering van leefbaarheid wanneer ondernemers naar wens op zondag kunnen werken en daarmee hun economische positie versterken. Voorts stelden deze leden dat burgers beter in staat moeten worden gesteld een evenwicht te brengen tussen privé en werk, gezien de tijd voor de aankopen die zij moeten doen, beperkt is vanwege de werkweek die doorgaans van maandag tot en met vrijdag is georganiseerd. Deze leden vroegen aan de regering een onderbouwing waarom zij hen deze vrijheid met hun voorstel wil misgunnen. Met dit wetsvoorstel wordt alleen het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling door gemeenten tegengegaan.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering ook om met een onafhankelijke recente studie te onderbouwen welke problemen er precies leven ten aanzien van de verstoring van de zondagsrust. Eenzelfde recente studie zouden deze leden graag tegemoet zien ten aanzien van de leefbaarheid, openbare orde en veiligheid. Het Evaluatierapport over de Winkeltijdenwet gaat op deze thema's in.

#### **4.0 Decentrale uitvoering van de wet**

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke manier er rekening is gehouden met de belangen van de gemeenten bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd. De beslissing over de toepassing van de toerismebepaling blijft op gemeentelijk niveau en wordt ook niet onderworpen aan een vorm van preventief of repressief centraal toezicht.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat het cruciaal is dat binnen een gemeente, dus decentraal, overleg plaatsvindt over de wenselijkheid van extra openstelling op zondagen. Een referendum is daarvoor een goed instrument. De leden gaven aan dat de reden voor (extra) zondagopenstelling, duidelijk beargumenteerd en gecommuniceerd dient te worden, maar minder belangrijk is dan een groot draagvlak. Zij vroegen of daarmee de toerismebepaling niet overbodig is. Gemeenten dienen een zorgvuldige afweging te maken. Of gemeenten daar een referendum voor willen gebruiken, is aan de gemeenten zelf om te bepalen.

Deze leden vroegen voorts bij wie de bevoegdheid om de toerismebepaling toe te passen berust bij gemeenten die stadsdelen of deelgemeenten kennen. De bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen, berust op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet bij de gemeenteraad. Een gemeentebestuur kan op basis van artikel 87 van de Gemeentewet deelgemeenten instellen, alsmede een deelgemeentebestuur, waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van de deelgemeente wordt opgedragen. Behoudens een beperkt aantal uitzonderingen kan de gemeenteraad op grond van artikel 156 van de Gemeentewet zijn bevoegdheden overdragen aan een deelraad, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Indien deelgemeenten zijn ingesteld, kan de gemeenteraad de bevoegdheid, bedoeld in artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet overdragen aan de deelraden van die deelgemeenten, de gemeenteraad kan deze bevoegdheid echter ook zelf houden. Ingeval van delegatie aan een deelgemeentebestuur heeft de gemeenteraad als hoogste gemeentelijk orgaan zelf uitdrukkelijk besloten dat binnen de gemeente verschillende juridische regimes gaan gelden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens bij wie de eindbevoegdheid berust als de bevoegdheid op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet door de gemeenteraad is overgedragen aan een deelraad. Voorts vroegen zij of een deelgemeente «overruled» kan worden door de centrale gemeente. De uitoefening van de bevoegdheid ligt in het geval de bevoegdheid door de gemeenteraad is overgedragen in de eerste plaats bij de deelraad. De gemeenteraad heeft echter wel mogelijkheden om de toepassing van de bevoegdheid door deelraden te beïnvloeden en in voorkomend geval te «overrulen». Zo is de gemeenteraad bevoegd om besluiten van deelraden te schorsen en te vernietigen (artikel 87a, eerste lid, van de Gemeentewet). Bij de verordening waarbij de deelraad is ingesteld, kunnen andere regelingen over toezicht worden getroffen, zoals de bevoegdheid om besluiten van deelraden aan goedkeuring te onderwerpen (artikel 87a, tweede lid, van de Gemeentewet). Ook kan de gemeenteraad beleidsregels stellen ten aanzien van de wijze waarop de bevoegdheid door de deelraden wordt uitgeoefend (artikel 10:16 van de Algemene wet bestuursrecht). De gemeenteraad kan ten slotte de bevoegdheid aan zich trekken door de verordening waarbij hij de bevoegdheid aan de deelraden heeft overgedragen op dit punt te wijzigen. Een delegatiebesluit kan worden ingetrokken (artikel 10:18 van de Algemene wet bestuursrecht).

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder hoe de bevoegdheid ligt in gemeenten die een indeling in wijken kennen. Indien geen sprake is van deelgemeenten, heeft indeling van de gemeente in wijken slechts praktische betekenis en leidt dit niet tot een wijziging in de verdeling van bevoegdheden binnen de gemeente. De bevoegdheid op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet blijft dan dus bij de gemeenteraad berusten.

Deze leden vroegen ook welke knelpunten gemeenten hebben gemeld met betrekking tot de toerismebepaling. Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat zij de toepassingscriteria voor de huidige toerismebevoegdheid niet helder vinden. Dit is ook een knelpunt dat gemeenten in het kader van de evaluatie van de Winkeltijdenwet in 2006 (Kamerstukken



II 2007/07 30800 XIII, nr. 8) hebben gemeld. Een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel is die criteria nader te duiden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een kwalificatie van het initiatiefvoorstel in de Amsterdamse gemeenteraad dat voorziet in een volledige zondagopenstelling in geheel Amsterdam. Bedoeld initiatiefvoorstel geeft aan dat in de huidige Winkeltijdenwet staat dat, om te vallen onder het toeristisch regime, *een deel* van de gemeente gericht moet zijn op toerisme. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit in Amsterdam aan de hand is en dat de wet dus de mogelijkheid biedt om in geheel Amsterdam de winkeltijden op de zondag geheel vrij te geven in het gehele jaar. Om dit te bewerkstelligen, stellen de initiatiefnemers voor dat de bevoegdheid aangaande de winkeltijden hiertoe wordt aangepast, zodat in heel Amsterdam het toeristisch regime geldt dat de zondagopenstelling mogelijk maakt. Zij vragen het College van burgemeester en wethouders met een voorstel te komen om de verordening op deze wijze aan te passen. De besluitvorming over koopzondagen ligt op grond van de Winkeltijdenwet bij de gemeenten. De gemeente dient te beoordelen of koopzondagen wenselijk zijn, mede in het licht van de specifieke lokale omstandigheden. Deze gemeentelijke besluiten worden democratisch genomen en kunnen worden onderworpen aan rechterlijke controle. Ik heb dan ook geen oordeel over het initiatiefvoorstel dat voorligt in Amsterdam.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of alle winkels in Amsterdam ondersteunend zijn aan het toerisme van substantiële omvang. Ook vroegen zij of alle belangen in dit initiatiefvoorstel zijn gewogen op de manier die het wetsvoorstel beoogt. Ik beschik niet over de informatie om te kunnen beoordelen of alle winkels in Amsterdam ondersteunend zijn aan het toerisme van substantiële omvang. Juist daarom is ervoor gekozen om de besluitvorming over koopzondagen bij de gemeenten neer te leggen. Het initiatiefvoorstel gaat uit van de huidige situatie en de nu geldende Winkeltijdenwet. De belangen die in het wetsvoorstel staan genoemd, hoeven nu nog niet te worden meegewogen op de wijze als in het wetsvoorstel voorzien.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering in te gaan op de brief die de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag op 16 januari 2009 hebben gestuurd aan de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer. Ook vroegen zij of de regering in kan gaan op de brief van de gemeente Rotterdam van 3 december 2008. In reactie op deze brieven kan ik het volgende aangeven. Allereerst wil ik nogmaals benadrukken dat de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling in het wetsvoorstel uitdrukkelijk als belangen genoemd worden die gemeenten zelf in hun afweging moeten betrekken. Uit het onderzoek van het CPB is gebleken dat de effecten op de werkgelegenheid en het BBP in Nederland als geheel zeer beperkt zullen zijn. Met betrekking tot de autonomie van de lokale overheden kan worden opgemerkt dat de besluitvorming over koopzondagen op grond van de Winkeltijdenwet bij de gemeenten zelf ligt. Het wetsvoorstel verandert niets aan het feit dat het nog steeds aan de gemeente is deze afweging te maken. Het wetsvoorstel geeft alleen aan welke belangen in ieder geval door de gemeente bij deze afweging moeten worden meegewogen. De voorwaarde dat de winkelopening ondersteunend is aan autonoom toerisme met een substantiële omvang blijft echter ook voor alle gevallen gelden. Een inschatting van de lasten is moeilijk te maken. Gemeenten hebben zelf invloed op de kosten, omdat gemeenten een grote mate van vrijheid is gelaten ten aanzien van de inrichting van het besluitvormingsproces en de invulling van de nadere eisen. De lasten zullen daardoor per gemeente verschillen. Wel is duidelijk dat deze uitvoeringslasten zich slechts eenmalig of incidenteel zullen voordoen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat ik de beroepsprocedure zeker niet zie als een «bestuurlijk wangedrocht». Integendeel, een beroepsprocedure is een extra waarborg

voor zorgvuldige besluitvorming en de bescherming van burgers en bedrijven die door een besluit van de overheid kunnen worden geraakt. Een gemeenteraad die een zorgvuldig en goed gemotiveerd besluit neemt, heeft weinig van de rechter te vrezen. De Nederlandse bestuursrechtspraak laat zien dat zinvolle rechterlijke toetsing van overheidsbesluiten zeer wel mogelijk is, zonder dat de rechter op de spreekwoordelijke «stoel van het bestuur» gaat zitten.

Deze leden vroegen voorts om een reactie op de uitlatingen van wethouder Kool van Den Haag, die heeft aangegeven nationale wetgeving niet te willen handhaven. Wethouder Kool heeft onder andere in het Algemeen Dagblad aangegeven dat gemeenteraden mans genoeg zijn om zelf te bepalen of winkels open kunnen en alle belangen af te wegen. Dit hebben de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag ook in een brief aan mij laten weten. Ik ben het eens met de opmerking van de heer Kool dat gemeenten zelf het beste in staat zijn om te beoordelen of en zo ja, hoeveel koopzondagen in de gemeente wenselijk zijn. Daarom wordt de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens waarom de gemeente Utrecht de brief niet heeft ondertekend en of dat verband houdt met het referendum in 2005. Ik heb geen inzicht in de reden van deze beslissing. Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie of het Utrechtse model (het houden van een referendum) niet de ultieme oplossing is voor alle extra procedures en discussies. Het wetsvoorstel ziet er op een aantal kwetsbare belangen centraal te borgen. De toerismepaling in de wet is daartoe zo vormgegeven dat een aantal van die kwetsbare belangen gewaarborgd wordt. Bij de besluitvorming over de toepassing van de toerismebepaling moeten naast economische belangen ook andere, meer immateriële belangen als zondagsrust en leefbaarheid uitdrukkelijk in de afweging worden betrokken. Een referendum kan een hulpmiddel zijn bij het in kaart brengen en afwegen van deze belangen. Of een gemeente een referendum wil houden, is echter een autonome keuze, waar ik niet in kan en wil treden.

Deze leden vroegen verder om een oordeel van de regering over het wetsvoorstel van de VNG, waarin het idee van 20 koopzondagen centraal staat en waar veel gemeenten de voorkeur voor hebben. In het wetsvoorstel van de VNG stellen zij voor om in plaats van 12, 20 koopzondagen per jaar toe te staan. Indien gemeenten meer dan 20 koopzondagen willen, dienen zij de belangen die in het wetsvoorstel staan opgenomen, mee te wegen. Er hoeft geen sprake te zijn van een toeristisch regime in het voorstel. Het voorstel van de VNG zal vermoedelijk leiden tot een stijging van het aantal koopzondagen. Gemeenten kunnen namelijk onvoorwaardelijk 20 koopzondagen toekennen. Omdat er geen sprake hoeft te zijn van (substantieel) toerisme in een gemeente is een groei van het aantal koopzondagen boven de 20 ook eenvoudig. Hoewel het beperken van een groei van het aantal koopzondagen geen doel op zichzelf is, is bovenstaande niet in lijn met het coalitieakkoord waarin het voornemen is opgenomen om het «oneigenlijk» gebruik van de toerismebepaling uit de Winkeltijdenwet ter verruiming van het aantal koopzondagen tegen te gaan.

Hoewel de leden van de SP-fractie de analyse van de regering aangaande het decentrale karakter van de Winkeltijdenwet en de afweging die op lokaal niveau gemaakt dient te worden, onderschreven, vroegen zij de regering de keuze om dit decentrale toetsingskader niet op centraal niveau te laten wegen, toe te lichten. De keuze is gemaakt de bevoegdheid van de gemeenten niet aan een specifieke vorm van preventief of repressief centraal toezicht te onderwerpen. Dit is in lijn met het kabinetsstandpunt inzake het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61). Er bestaat wel behoefte aan een juridische toets op het besluit van de gemeenten. Belanghebbenden

(bijvoorbeeld inwoners en winkeliers) die van mening zijn dat de gemeenteraad onvoldoende aandacht heeft geschonken aan de in de wet vastgelegde voorwaarden, kunnen het besluit van de gemeente daarom ter toetsing voorleggen aan een onpartijdige en onafhankelijke instantie, het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In een uiterst geval heeft de Kroon ook de bevoegdheid tot spontane vernietiging van een besluit van de gemeenten.

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat de VNG pleit voor volledige decentralisatie van de Winkeltijdenwet en dat de VNG de koppeling tussen winkelopening op zondag en toerisme als achterhaald ziet. De leden trokken hieruit de conclusie dat er geen draagvlak is bij de gemeenten die de wet moeten gaan uitvoeren en vroegen hoe dit draagvlak zal worden gecreëerd. Gemeenten moeten uiteindelijk de wet naleven.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het uitgangspunt van de regering dat gemeenten een eigenstandige rol hebben, en vroegen of dit wetsvoorstel een keerpunt in de zienswijze van de regering markeert. Met het wetsvoorstel wordt de decentrale uitvoering van de wet gehandhaafd. De beslissing over de toepassing van de toerismebepaling blijft op gemeentelijk niveau liggen. Evenmin wordt deze bevoegdheid onderworpen aan een specifieke vorm van preventief of repressief toezicht. Het is echter wel belangrijk om te waarborgen dat een aantal kwetsbare belangen een plaats krijgen in de besluitvorming. In het wetsvoorstel wordt daarom bepaald dat gemeenten deze belangen dienen mee te wegen in hun besluitvorming.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering niet bang is dat, als geen landelijke toets plaatsvindt, gemeenten te gemakkelijk onder de verplichtingen van de wet uitkomen. Ik ben niet bang dat gemeenten op basis van het voorliggende voorstel te gemakkelijk onder de verplichtingen van de wet uit kunnen komen. Zoals hierboven al aangegeven, wordt de bevoegdheid van de gemeenten niet aan een specifieke vorm van preventief of repressief centraal toezicht onderworpen. Besluitvorming binnen de gemeenteraad vindt op democratische wijze plaats. Een rechtmatigheidscontrole is gewaarborgd via de beroepsprocedure bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ten slotte staat in het uiterste geval het instrument van de spontane vernietiging ter beschikking.

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

Het was de leden van de fractie van het CDA onduidelijk of de zogenoemde toerismebepaling betrekking heeft op de opening van winkels in de gehele gemeente, of slechts op dat gedeelte van de gemeente dat zich rond de toeristische trekpleister bevindt. Het is aan de gemeente om gebieden in een gemeente «af te bakenen» die onder de toerismebepaling vallen. Dat kunnen delen van de gemeente zijn, of de gemeente in haar geheel.

Deze leden vroegen voorts of aangegeven kan worden hoeveel gemeenten als gevolg van de voorliggende wetswijziging zullen besluiten tot een vermindering van het aantal koopzondagen. De gemeenten, die nu met toepassing van de toerismebepaling meer dan 12 koopzondagen toestaan, moeten met inachtneming van alle belangen bezien of ze dit ook in de toekomst voort kunnen en willen zetten. Het is niet te verwachten dat in al die gemeenten het aantal koopzondagen wordt verlaagd naar ten hoogste 12. Immers, aannemelijk is dat een groot aantal van de gemeente die thans gebruik maakt van de toerismebepaling ook onder het gewijzigde regime van die bepaling gebruik kan blijven maken. Er is echter geen

voorspelling te maken van het aantal gemeenten dat als gevolg van de wetswijziging het aantal koopzondagen zal verminderen. Ten slotte vroegen deze leden of wordt voorzien in de sluiting van één van de outlet centres of megamalls in Nederland als gevolg van de voorgestelde wetswijziging. Zoals hierboven reeds aangegeven, moeten gemeenten die nu met toepassing van de toerismebepaling meer dan 12 koopzondagen toestaan, met inachtneming van de voorwaarden en na afweging van alle belangen bezien of ze dit ook in de toekomst voort kunnen en willen zetten. Ook gemeenten waar zich outlet centres of megamalls bevinden, zullen deze beoordeling moeten maken. Het is niet te voorspellen of deze gemeenten in de toekomst zullen besluiten om het aantal koopzondagen te verminderen, dat is een specifieke beoordeling die de betrokken gemeente zal moeten maken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de discussie in de gemeenteraad over de beoordeling of sprake is van substantieel toerisme, naar verwachting zal lopen. De discussie binnen de gemeenteraad zal gevoerd moeten worden op basis van feitelijke gegevens en in ieder geval aan de hand van de in het wetsvoorstel genoemde belangen. Bij de discussie zal het belang van de toeristische sector voor de gemeente en de lokale economie een belangrijke rol spelen. Een aantal belangrijke indicatoren hiervoor kunnen zijn: de inkomsten van de toeristische sector en inkomsten in verband met de toeristische sector voor bijvoorbeeld horeca. Daarnaast kunnen het aantal arbeidsplaatsen in de toeristische sector, de aantallen bezoekers van toeristische trekpleisters in de gemeente (bijvoorbeeld architectuur, musea, natuur evenementen), het aantal overnachtingen in hotels, campings, vakantiehuizen of andere vormen van logies, de omvang van de gemeentelijke inkomsten gerelateerd aan het toerisme (toeristenbelasting, parkeergelden), mede in vergelijking met de omvang van andere gemeentelijke inkomstenbronnen worden gebruikt om te bepalen of sprake is van toerisme met een substantiële omvang. Of de toeristische aantrekkingskracht geldt voor de gehele gemeente of slechts een gedeelte daarvan, alleen tijdens bepaalde seizoenen, bijzondere dagen of het hele jaar kan ook meespelen in de beoordeling. Verder vroegen deze leden of er altijd een onderzoek gedaan moet worden naar de mate van substantieel toerisme en welke lasten het afwegingsproces met zich brengen. Tevens vroegen deze leden of er een inschatting gemaakt kan worden naar grootte of klasse van gemeenten. Er zal niet altijd een onderzoek naar substantieel toerisme nodig zijn, sommige gemeenten zullen de benodigde informatie al paraat hebben. In het antwoord op de hiervoor gestelde vraag wordt een aantal suggesties gedaan voor indicatoren die kunnen worden gebruikt. Gemeenten dienen zelf te beoordelen of ze vallen onder het criterium substantieel toerisme, en hebben daarmee dus ook invloed op de kosten, zijnde bestuurlijke lasten. De lasten zullen per gemeente verschillen. Het is dus niet aan te geven wat de lasten zullen zijn. Ook is het niet mogelijk om een inschatting te maken naar grootte of klasse van gemeenten, omdat de kosten niet afhankelijk zijn van de omvang van de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts in te gaan op de stelling van de drie grote gemeenten in hun brief van 16 januari 2009 dat de zorgvuldige behandeling van aanvragen veel meer tijd gaat kosten dan de genoemde 10 minuten. Bij de berekening van de administratieve lasten wordt gekeken naar de lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van regelgeving van de overheid. Voor de Winkeltijdenwet is een nulmeting uitgevoerd naar de lasten van een ontheffingsaanvraag. Een ontheffingsaanvraag betreft een kort bericht met daarin naam, adres- en woonplaatsgegevens, een summier toelichting en eventueel een uittreksel van de Kamer van Koophandel. Hiervoor is 10 minuten per aanvraag gerekend voor de ondernemer die de aanvraag indient. De genoemde 10 minuten

zien dus op de tijd die een ondernemer kwijt is met het aanvragen van een ontheffing, en niet op de behandeling daarvan door de gemeente. Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie of en hoe er omgegaan moet worden met het aanwijzen van deelgebieden in een gemeente. Deze leden vroegen of daarvoor een bijzondere, uitgebreidere procedure nodig is, met meer aandacht voor afweging van deelbelangen. Daarnaast vroegen zij hoe om moet worden gegaan met regionale effecten met name in de grensstreek. Gemeenten kunnen zelf bepalen of zij deelgebieden binnen de gemeente afbakenen. Gemeenten zijn ook vrij in de wijze waarop zij dat aanpakken. Het wetsvoorstel geeft daartoe geen voorschriften. Ook is het aan gemeenten om regionale effecten, bijvoorbeeld in de grensstreek, mee te wegen in de besluitvorming. Het wetsvoorstel kent daaromtrent geen bijzondere regels.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of gemeenten die voor de totstandkoming van het huidige kabinet de toerismebepaling al hebben toegepast, al dan niet volgens de geest van de wet, niet te maken hebben met een verworven recht. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op een (subjectief) recht van gemeenten, maar op een (publiekrechtelijke) bevoegdheid die wettelijk toegekend is aan een gemeentelijk orgaan, de gemeenteraad. Een bestuursorgaan waaraan een bevoegdheid toegekend is, kan er geen aanspraak op maken dat de wettelijke voorwaarden en eisen ten aanzien van de uitoefening van die bevoegdheid nimmer gewijzigd zullen worden. Het is immers primair aan de (formele) wetgever om de reikwijdte van een bevoegdheid te bepalen, alsmede de voorwaarden en eisen ten aanzien van uitoefening van die bevoegdheid. Evenmin kan een bestuursorgaan er aanspraak op maken dat een wijziging van de wettelijke voorwaarden en eisen ten aanzien van de uitoefening van een bevoegdheid geen gevolgen heeft voor een bestaande rechtstoestand. Van terugwerkende kracht in die zin dat het gewijzigde wettelijk regime al gaat gelden in een tijdvak gelegen vóór het tijdstip waarop de wetswijziging in werking is getreden, is geen sprake. Ten slotte wordt opgemerkt dat in artikel II, eerste lid, van het wetsvoorstel een overgangsrechtelijke regeling is getroffen: vrijstellingsbesluiten die van kracht zijn op het tijdstip waarop de voorgestelde wijziging van de Winkeltijdenwet tot wet zal zijn verheven en in werking getreden, blijven gedurende een jaar na dat tijdstip van kracht. Daarmee is de gemeenten een redelijke termijn gegund hun besluitvorming aan te passen aan het gewijzigde wettelijke regime.

Deze leden vroegen verder of het toegestane aantal koopzondagen op grond van de voorgestelde wetswijziging vermindert of zelfs tot nul kan worden teruggebracht. Voor zover het gaat om koopzondagen in verband met toepassing van een toeristisch regime geldt het volgende. Voorstelbaar is dat er gemeenten zijn waar wel sprake is van «op de gemeente gericht toerisme», maar niet van «op de gemeente gericht toerisme met een substantiële omvang». Die gemeenten voldoen niet aan de voorgestelde toepassingseis voor de toeristische vrijstellingsbevoegdheid en kunnen met toepassing van deze bevoegdheid dus niet langer extra koopzondagen toestaan. Naar verwachting zal het aantal gemeenten waar dit het geval is, echter zeer beperkt zijn. Het terugbrengen van het aantal koopzondagen tot nul vloeit niet uit de voorgestelde wetswijziging voort. Het wetsvoorstel laat de generieke «12-zondagen-vrijstelling» immers onverlet (artikel 3, eerste lid).

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zal in gemeenten waar het aantal koopzondagen op grond van de voorgestelde wetswijziging moet worden teruggebracht een «ingesleten gewoonte» abrupt worden afgekapt. Deze gemeenten krijgen dan volgens deze leden ook te maken met onnodige interbestuurlijke lasten als gevolg van de herbeoordeling van het toerisme in de betreffende gemeente. Deze leden vroegen of belanghebbenden daarbij gebaat zijn. Indien gemeenten op basis van de

voorgestelde wetswijziging tot een ander oordeel komen met betrekking tot het aantal zondagen dat de winkels open mogen zijn in de betreffende gemeente, dan zal er geen sprake zijn van «abrupt afkappen». In het wetsvoorstel is voorzien in een overgangstermijn van één jaar.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering vervolgens om in overweging te nemen de gemeenten die vóór 7 februari 2007 het aantal koopzondagen hebben uitgebreid op grond van de toerismebepaling uit te zonderen van de wetswijziging. Ik wil geen onderscheid maken tussen de gemeenten wat betreft regelgeving. Het brengt rechtsongelijkheid om gemeenten die voor 7 februari 2007 het aantal koopzondagen hebben uitgebreid onder een ander regime te brengen dan gemeenten die dat niet hebben gedaan. De nieuwe regels moeten voor alle gemeenten gelijkelijk gelden. Bovendien is het wetsvoorstel geschreven om het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling uit de Winkeltijdenwet tegen te gaan. Door alle gemeenten die voor 7 februari 2007 het aantal koopzondagen hebben uitgebreid op grond van de toerismebepaling uit te zonderen, kunnen er ook gemeenten worden uitgezonderd die oneigenlijk gebruik van deze bepaling maken. Ook kunnen gemeenten hierdoor in de toekomst besluiten om hun winkeltijdenbeleid niet te wijzigen, zodat zij nog onder de oude bepaling vallen en de beoordeling of zij voldoen aan het criterium substantieel toerisme en de belangenafweging uit het wetsvoorstel niet hoeven te maken, terwijl een wijziging wel wenselijk kan zijn. De belangen van de gemeenten die op het tijdstip waarop de voorgestelde wetswijziging in werking treedt een toeristisch regime hebben, worden afdoende beschermd door de overgangstermijn van één jaar. Deze leden vroegen welke definitie gemeenten moeten hanteren voor het begrip toeristisch, en of «funshoppen» in een andere gemeente in de ogen van de regering een toeristische activiteit is gezien de argumentatie die het CBS daarvoor geeft. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in het uitgangspunt van de Winkeltijdenwet dat de aantrekkingskracht van het toerisme geheel of nagenoeg geheel gelegen moet zijn buiten de verkoopactiviteiten. Funshoppen kan in de zin van de Winkeltijdenwet dan ook niet worden gezien als toerisme. Blijkens de wetsgeschiedenis van artikel 9, derde lid, aanhef en onder a, van de Winkelsluitingswet 1976 (dat correspondeert met artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Winkeltijdenwet) wordt onder «toerisme» in dit wettelijk kader verstaan toeristische aantrekkingskracht van de gemeente. Hierbij kan men denken aan natuur- of stedenschoon, toeristische recreatiecentra en toeristische evenementen, waar de publiekstromen ook van buiten het directe verzorgingsgebied op afkomt en de behoefte aan winkel- of andere koopfaciliteiten daarvan het gevolg is (Kamerstukken II 1990/91, 21 963, nr. 3, p. 8). Deze toelichting kan nog steeds als richtinggevend worden aangemerkt, zoals ook blijkt uit enkele recente rechterlijke uitspraken (Vzr. CBb 26 september 2007, LJN; BB4274AB, Roosendaal en Vzr. CBb 11 maart 2009, Gst. 2009, 73, Amsterdam Noord).

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe iedere gemeente afzonderlijk kan bepalen wat substantieel is. Gemeenten verschillen van elkaar, qua omvang, maar ook qua lokale economie. Iedere gemeente dient daarom zelf na te gaan of de toeristische sector van substantiële betekenis is voor die specifieke gemeente en lokale economie. Een centrale norm stellen zou niet werken, juist omdat gemeenten van elkaar verschillen. Een hotel met 150 kamers is voor de ene gemeente een belangrijke bron van inkomsten en werkgelegenheid, en voor een andere gemeente niet. Deze leden vroegen vervolgens op welke gronden gemeenten dat kunnen bepalen. Zoals in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie omschreven, is hier een aantal belangrijke indicatoren voor: de inkomsten van de toeristische sector en inkomsten in verband met de toeristische

sector voor bijvoorbeeld horeca. Daarnaast kunnen het aantal arbeidsplaatsen in de toeristische sector, de aantallen bezoekers van toeristische trekpleisters in de gemeente (bijvoorbeeld architectuur, musea, natuur evenementen), het aantal overnachtingen in hotels, campings, vakantiehuizen of andere vormen van logies, de omvang van de gemeentelijke inkomsten gerelateerd aan het toerisme (toeristenbelasting, parkeergelden), mede in vergelijking met de omvang van andere gemeentelijke inkomstenbronnen worden gebruikt om te bepalen of sprake is van toerisme met een substantiële omvang. Of de toeristische aantrekkingskracht geldt voor de gehele gemeente of slechts een gedeelte daarvan, alleen tijdens bepaalde seizoenen, bijzondere dagen of het hele jaar kan ook meespelen in de beoordeling.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of wat voor de ene gemeente substantieel is, voor de andere gemeente dat niet is, en als dat zo is wat dan het nut van deze bepaling is. Wat voor de ene gemeente substantieel is, hoeft dat voor een andere gemeente inderdaad niet te zijn. Substantieel toerisme is een begrip dat toegepast kan worden op de specifieke omstandigheden van iedere gemeente afzonderlijk. Niet twee gemeenten zijn hetzelfde. Het wetsvoorstel biedt gemeenten de ruimte voor maatwerk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of een afgebakend toeristisch seizoen en een afgebakend toeristisch gebied expliciet moet worden aangegeven in de gemeentelijke verordening. Als een gemeente kiest voor de afbakening van een seizoen of de afbakening van een specifiek deel binnen de gemeente dient zij dit inderdaad expliciet in de gemeentelijke verordening op te nemen.

Deze leden achten het van belang dat op decentraal niveau onderbouwd en weloverwogen besluiten tot stand komen. Zij vroegen in dat licht of het geen aanbeveling verdient een lijst met indicatoren ter beoordeling van de substantiële omvang in de gemeentelijke verordening op te nemen. De gemeentelijke verordening is niet de juiste plaats om zulke indicatoren op te nemen. Immers, over het algemeen is met het vaststellen van de gemeentelijke verordening het besluit of men valt onder de toerismebepaling al genomen. Zoals hierboven al aangegeven, is er voor gekozen om ook geen specifieke harde criteria vanuit de centrale overheid op te leggen, waardoor maatwerk kan ontstaan. Gemeenten verschillen te sterk van elkaar om vanuit de centrale overheid uitputtende criteria op te leggen. Een aantal indicatoren is overigens al genoemd in de toelichting op dit wetsvoorstel.

De fractieleden van de ChristenUnie vroegen voorts in hoeverre gemeenten op dit moment oneigenlijk gebruik maken van de toerismebepaling en of een inschatting gemaakt kan worden van het verminderen van het oneigenlijke gebruik op dit specifieke punt. Het aantal gemeenten dat de toerismebepaling gebruikt, is de laatste jaren nogal toegenomen. Het gaat hier om een uitzonderingsbepaling en er mag onder de huidige wettekst al van uit worden gegaan dat het toerisme kort gezegd, iets moet voorstellen. Dat staat echter niet met zoveel woorden in artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet. Daardoor kan een nogal subjectieve invulling aan het begrip toerisme en de rest van deze bepaling worden gegeven, zonder dat al te veel rekenschap van die invulling hoeft te worden gegeven. Dit beeld wordt ondersteund door de bestudering van de Winkeltijdenverordeningen van 10 van de 33 gemeenten die ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel op elke zondag winkelopening toestaan. Hieruit kwam naar voren dat deze toelichtingen in het algemeen summier zijn en zich beperken tot de constatering dat is voldaan aan het wettelijke criterium dat sprake is van autonoom toerisme in de gemeente. Deze toelichtingen geven geen blijk van een afweging van belangen.

Om daar meer houvast en richting aan te geven bepaalt het wetsvoorstel dat sprake moet zijn van toerisme van een substantiële omvang en moeten gemeenten een expliciete belangenafweging maken, waarbij bepaalde belangen in ieder geval moeten worden betrokken, en daarvan rekenschap geven in de toelichting bij het besluit. Een inschatting van het te verminderen oneigenlijk gebruik is gezien het voorgaande niet te maken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wezen voorts op naar hun mening verschillende voorbeelden van oneigenlijk gebruik van de individuele ontheffing zoals winkelopenstelling op grond van in Nederland (vrijwel) onbekende feestdagen, of op grond van het aanmerken van de winkel als avondwinkel op zondag, en vroegen hoe dit zal worden tegengegaan. Zij vreesden dat het aantal aanvragen voor individuele ontheffingen zal toenemen, en vroegen naar vooruitzichten. Met betrekking tot individuele ontheffingen op basis van feestdagen wil ik verwijzen naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 28 oktober 2008, LJN: BG 2147 ten aanzien van de winkelopening van C1000 in Amsterdam-Noord. Hierbij is het stadsdeel Amsterdam-Noord terechtgevoerd op oneigenlijk gebruik van de ontheffingsmogelijkheid met betrekking tot feestdagen (artikel 4, tweede lid). Een gemeente kan supermarkten voorts toestaan open te zijn op zondag op basis van de zogenoemde avondwinkelbepaling (artikel 3, vierde lid). Hier zijn wel beperkingen aan: openstelling pas vanaf 16.00 uur, maximaal één ontheffing per 15 000 inwoners en alleen voor winkels waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- of drinkwaren worden verkocht. Het gebruik van de avondwinkelbepaling om op zondag open te zijn, wordt niet gezien als oneigenlijk gebruik van de Winkeltijdenwet. De voorgenomen wetwijziging kan in gemeenten die naar aanleiding van de wijziging het aantal koopzondagen terugbrengen, leiden tot meer ontheffingsaanvragen. De wet is echter helder op welke gronden een individuele ontheffing kan worden aangevraagd. De gronden voor het toekennen van een individuele ontheffing veranderen niet. Tegen een ontheffing staat bezwaar bij de gemeente en vervolgens beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven open.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe de regering tegenover de suggestie staat om winkels die op zondag als avondwinkel opengaan, ook door de week alleen in de avond open te laten zijn. Hier sta ik afwijzend tegenover.

De leden van de fractie van D66 vonden de huidige toerismebepaling in de Winkeltijdenwet achterhaald omdat het breed uitlegbaar is, veel mensen verstaan een dagje uit winkelen ook onder toerisme. De leden waren verbaasd dat de regering het element «toeristisch» nog een grotere rol wil geven en vroegen hiervoor een verklaring en onderbouwing. In het huidige wetsvoorstel is er voor gekozen om de toerismebepaling te handhaven en deze dusdanig aan te passen dat oneigenlijk gebruik daarvan tegen wordt gegaan. De toerismebepaling is niet strak gedefinieerd om gemeente beoordelingsvrijheid te geven. De gemeenten zijn immers het best in staat om te beoordelen of hun gemeente onder de toerismebepaling valt. Gemeenten verschillen te sterk van elkaar om vanuit de centrale overheid uitputtende criteria op te leggen. Met het wetsvoorstel wordt overigens niet beoogd het begrip «toeristisch» een grotere rol te geven, maar de toerismebepaling nader in te kaderen. In de huidige Winkeltijdenwet is al helder aangegeven dat toerisme los dient te staan van winkelen op zondag in een gemeente. Het huidige wetsvoorstel houdt daar aan vast. Onder toerisme in de Winkeltijdenwet wordt niet verstaan een dagje uit winkelen, in die zin is het begrip toerisme niet breed uitlegbaar.



De leden van de SGP-fractie vroegen of de openstelling van een woonboulevard of een tuincentrum op basis van de bepalingen voor toerisme in de redenering van de regering niet als zodanig en autonoom als toeristische trekpleister kunnen worden gezien, en dat daarom binnen de twaalf koopzondagen gebleven moet worden. Een woonboulevard of tuincentrum kan niet als een toeristische trekpleister als zodanig worden gezien. Immers, hun aantrekkingskracht zal zijn gelegen in de verkoopactiviteiten die er plaatsvinden. Een woonboulevard of een tuincentrum kan alleen op meer dan 12 koopzondagen per jaar open zijn als zij liggen in een gebied dat door de gemeenteraad om andere redenen toeristisch is verklaard. Deze leden vroegen vervolgens wat de precieze zeggingskracht is van de eis dat aantrekkingskracht gelegen dient te zijn buiten de verkoopactiviteiten. Toeristische aantrekkingskracht van de gemeente moet autonoom zijn, dat wil zeggen dat zij losstaat van de winkelopening op zondag in de gemeente. Ook als de winkels dicht zijn, moet er dus aantrekkingskracht voor toeristen bestaan om de gemeente te bezoeken. Dit is overigens nu ook al het geval.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het niet logisch is wanneer bijvoorbeeld autobedrijven of woonwinkels of outletcenters op basis van de vrijstellingen of ontheffingen voor toerisme geopend kunnen zijn en vroegen of de regering deze mening deelt. Ik deel deze mening niet. Het is namelijk mogelijk dat mensen een bezoek aan een toeristische attractie combineren met een bezoek aan winkels. In een dergelijk geval is er sprake van autonoom toerisme en kunnen de winkels daar gebruik van maken. De wet differentieert niet tussen winkels in het toeristische gebied, in dat gebied mogen alle winkels open zijn.

Deze leden vroegen voorts of de regering het met deze leden eens is dat de avondwinkelbepaling ten tijde van de invoer niet bedoeld is voor gewone supermarkten, maar voor winkels die ook doordeweeks alleen na 16.00 uur open zijn. Ten slotte vroegen zij of de regering heeft overwogen op dit punt wijzigingen voor te stellen. Een gemeente kan supermarkten toestaan open te zijn op zondag op basis van de zogenoemde avondwinkelbepaling in de Winkeltijdenwet. Hier zijn wel beperkingen aan: openstelling pas vanaf 16.00 uur, maximaal één ontheffing per 15 000 inwoners en alleen voor winkels waar uitsluitend of hoofdzakelijk eet- of drinkwaren worden verkocht. Het gebruik van de avondwinkelbepaling om op zondag open te zijn, wordt niet gezien als oneigenlijk gebruik van de Winkeltijdenwet. De regeling met betrekking tot avondwinkels is door middel van het amendement Van Zuijlen opgenomen in de huidige Winkeltijdenwet. In de toelichting op het amendement staat uitdrukkelijk dat winkels die op zondag ontheffing hebben ten behoeve van avondverkoop, op werkdagen niet voor 16.00 uur gesloten hoeven te zijn. Er is niet overwogen om wijzigingen voor te stellen met betrekking tot de avondwinkelopening.

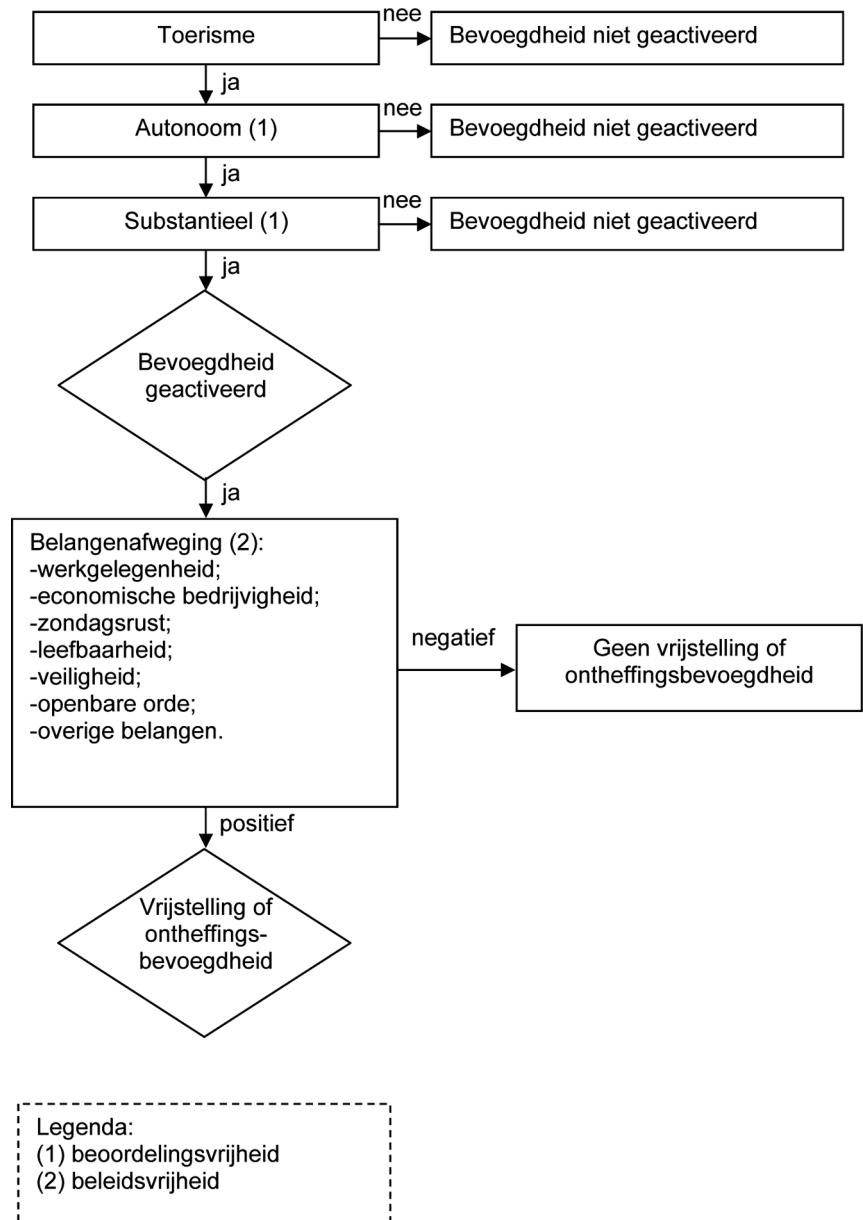
## **6.0 Zorgvuldige afweging van belangen**

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het eens is met de redenering dat kleine ondernemers, onder meer omdat zij minder personeel in dienst hebben, niet altijd dezelfde ruime openingstijden kunnen bieden als grote winkels. Ik ben het in beginsel met deze redenering eens. Het feit dat kleine winkeliers niet altijd dezelfde ruime openingstijden kunnen bieden als grote winkels betekent echter niet dat zij op zondag niet open kunnen. Opening op zondag betekent niet per definitie een verruiming van het aantal openingsuren. De ondernemer kan er ook voor kiezen om op minder rendabele uren op een andere dag in de week de deuren te sluiten.

Deze leden gaven verder aan dat in het rapport Evaluatie Winkeltijdenwet van 2006 ook wordt aangegeven dat grotere bedrijven beter kunnen inspelen op de mogelijkheden die verruiming biedt dan kleinere bedrijven. Op welke manier heeft de regering de positie van kleine ondernemers meegewogen in deze wetswijziging, zo vroegen de aan het woord zijnde leden. Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat de besluitvorming omtrent het gebruik van de toerismebepaling zorgvuldiger zal geschieden. Dit komt (ook) ten goede van de kleine ondernemer. Uit het CPB-rapport blijkt voorts dat de verwachting is dat kleine winkels er door het wetsvoorstel wat in omzet op vooruit gaan, terwijl de winkelketens er in omzet wat op achteruit gaan. De reden hiervoor is dat winkelketens bij minder zondagsopening hun schaalvoordelen minder kunnen benutten, en dat geeft kleine winkeliers een kostenvoordeel. De concurrentiepositie van kleine winkeliers verbetert ten opzichte van de positie van winkelketens. Het wetsvoorstel brengt dus voordelen voor de kleine ondernemer mee. De positie van kleine ondernemers is niet expliciet in het wetsvoorstel genoemd. Kleine winkeliers kunnen naar de mening van het kabinet namelijk vallen onder de in artikel 3, zesde lid, onder a, genoemde belangen van de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid en het onder artikel 3, zesde lid, onder c, genoemde belang van de leefbaarheid. Het is echter aan de gemeenten om te bepalen in hoeverre deze belangen in hun belangenafweging een rol spelen. Het is overigens aan de winkelier zelf om te bepalen of hij zijn winkel op zondag wil openen of niet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in het algemeen hoe een gemeenteraad omgaat met «autonome toeristische aantrekkingskracht» versus omzet- en werkgelegenheidseffecten en vervolgens de overige belangen. Ook vroegen deze leden of de regering denkt dat het mogelijk is voor een gemeente om stap voor stap de procedure te volgen en elke fase/alle belangen individueel en even zwaar mee te wegen en te beoordelen. Gemeenten dienen op grond van het wetsvoorstel eerst vast te stellen of er in hun gemeente sprake is van toeristische aantrekkingskracht. Indien hier sprake van is, dient de gemeente na te gaan of de toeristische aantrekkingskracht autonoom en substantieel is. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 3, derde lid, onder a. De gemeenteraad is dan bevoegd, maar niet verplicht om deze bepaling toe te passen. De concrete toepassing van de toerismebepaling vereist een afweging van de daarbij betrokken belangen. De gemeente die de toerismebepaling toepast, wordt door de wetswijziging verplicht in ieder geval de volgende belangen in zijn afweging te betrekken: de belangen van de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid, de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente. De omzet- en werkgelegenheidseffecten komen dus pas aan de orde nadat is vastgesteld dat er sprake is van autonoom toerisme in de gemeente. Alle belangen worden op hetzelfde moment in de afweging betrokken. Naar mijn mening is het voor een gemeente mogelijk de hierboven genoemde procedure stap voor stap te volgen. De gemeenteraad heeft bij de inhoudelijke afweging van de belangen beleidsvrijheid. Het is dan ook de gemeenteraad die de belangenafweging maakt en die bepaalt welk gewicht de belangen krijgen. Door bepaalde belangen in de wet op te nemen, is niet beoogd deze belangen op voorhand een bijzonder gewicht of voorrang toe te kennen, maar slechts te waarborgen dat zij expliciet in de afweging worden betrokken.

Deze leden vroegen of de regering een schematisch beslismodel kan verschaffen waarin ook alle eisen per fase vermeld staan. Het schematisch beslismodel staat op de volgende bladzijde weergegeven.



De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts wat de regering van het idee vindt om de werknemersbelangen expliciet op te nemen als één van de mee te wegen belangen. De belangen van werknemers om al dan niet op zondag te werken, worden beschermd door artikel 5:6 van de Arbeidstijdenwet. Arbeid op zondag is alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld wanneer deze arbeid voortvloeit uit de aard van de arbeid. Ook bedrijfsomstandigheden, zoals winkelopening, kunnen arbeid op zondag noodzakelijk maken, maar in dat geval is overeenstemming met het medezeggenschapsorgaan vereist en verricht de werknemer uitsluitend arbeid op zondag indien hij daar voor dat geval uitdrukkelijk mee instemt. Aangezien de werknemersbelangen al worden beschermd door de Arbeidstijdenwet is het niet nodig om deze belangen nogmaals in deze wet te beschermen. De Winkeltijdenwet is niet de plek om arbeidsvoorwaarden (arbeids- en rusttijden) te regelen.

Deze leden vroegen voorts welke andere belangen een expliciete vermelding in het wetsvoorstel verdienen. Zij geven het consumentenbelang hierbij als voorbeeld. De belangen van de lokale economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid, de zondagsrust, de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde zijn bewust in het wetsvoorstel opgenomen. Het staat gemeenten vrij om ook andere belangen, zoals het consumentenbelang, in de afweging te betrekken. Het consumentenbelang zal in veel gevallen een belangrijke component in de afweging zijn. Ook zonder dat het in het wetsvoorstel is opgenomen.

De fractieleden van de PvdA vroegen of de regering in kan gaan op de beweringen van FNV en CNV, geuit tijdens het rondetafelgesprek georganiseerd door de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer op 4 december 2008, dat er wel degelijk signalen zijn dat werknemers onder druk worden gezet om op zondag te komen werken, ook als zij dat eigenlijk niet willen. In de Arbeidstijdenwet is de bescherming van de werknemers voor het werken op zondag geregeld. Werknemers die onder druk worden gezet om op zondag te komen werken, kunnen zich op deze wet beroepen. Bovendien is in het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:670, negende lid) ontslagbescherming geregeld voor die werknemers die niet met het werken op zondag instemmen. Zoals ik eerder heb aangegeven, is het niet nodig de werknemersbelangen ook nog in de Winkeltijdenwet vast te leggen.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie of dit betekent dat de wet Bussemaker/Van Dijke in de praktijk niet goed werkt. De wet Bussemaker/Van Dijke houdt in dat de werknemer niet gedwongen kan worden om op zondag te werken. Deze wet betrof een wijziging van de Arbeidstijdenwet en is thans geregeld in artikel 5:6 van die wet. De werknemer moet met de zondagsarbeid instemmen en kan niet ontslagen worden, indien hij niet instemt. Tot nu toe bereiken mij geen concrete aanwijzingen dat de wet in de praktijk niet goed werkt. Wel zal mijn ambtgenoot, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in het kader van de Arbeidstijdenwet binnenkort een evaluatie starten om te bekijken in welke gevallen in collectieve arbeidsovereenkomsten zondagsarbeid is opgenomen. Deze evaluatie kan mogelijk meer duidelijkheid geven over de werking van genoemde wet in de praktijk.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of er ook sprake is van een milieueffect en daarmee van een milieubelang bij het sluiten van winkels op zondag. Zij vroegen hoe groot dit belang is en hoe dit op decentraal niveau meegewogen gaat worden. Ook vroegen zij of het aanbeveling verdient om het milieubelang ook in de wet op te nemen als één van de mee te wegen belangen. Winkelen op zondag brengt ook verplaatsingen van mensen met zich mee en daarmee milieulasten. Meer terughoudendheid bij het toestaan van winkelopening op zondag heeft echter niet of nauwelijks effecten voor het milieu, omdat de vrije tijd naar verwachting op een andere wijze zal worden ingevuld. De vrijetijdsbesteding zal zich op andere bestemmingen richten en hoogstens voor een verschuiving van lasten kunnen zorgen. Omdat winkels in de grote steden, waar de milieuverontreiniging het grootst is, gezien hun toeristische aantrekkingskracht, mogelijk open zullen blijven, wordt niet verwacht dat de wetswijziging aldaar zal leiden tot milieuwinst. Ondanks het feit dat ik verwacht dat de milieueffecten gering zullen zijn, zijn de gemeenten natuurlijk vrij om deze effecten mee te nemen in hun belangenafweging. De milieueffecten kunnen dus als apart belang worden meegewogen. Deze effecten kunnen ook vallen onder het in artikel 3, zesde lid, onder c, genoemde belang van de leefbaarheid. Het verdient dan ook geen aanbeveling om het milieubelang als zelfstandig belang op te nemen in de wet.

Deze leden vroegen of dit ook geldt voor de belangen van de «sociale cohesie», «lichamelijke ontwikkeling en sportbeoefening», «levendigheid van stadskernen op zondag» en «recreatie». Ja, dit geldt inderdaad ook voor deze belangen.

De leden van de SP-fractie misten in de analyse van de regering de benarde positie van de kleine ondernemer en het winkelpersoneel, zoals ook voor het voetlicht werd gebracht door de diverse vakbonden tijdens het rondetafelgesprek dat de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer op 4 december 2008 organiseerde. Zoals ik bij de beantwoording van de vragen van de fractieleden van de PvdA al heb aangegeven, worden de belangen van werknemers op zondag beschermd door de Arbeidstijdenwet. De belangen van kleine winkeliers kunnen vallen onder de in artikel 3, zesde lid, onder a, genoemde belangen van de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid en het onder artikel 3, zesde lid, onder c, genoemde belang van de leefbaarheid. Overigens leidt dit wetsvoorstel zoals uiteengezet in het antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie, tot een verbetering van de positie van de kleine winkelier.

De leden van de SP-fractie merkten op dat zij niet gerust waren op de manier waarop op basis van de voorgestelde wetswijziging de immateriële belangen gewogen moeten worden en vroegen naar de door de regering verwachte inperking van het aantal opengestelde winkels op zondag. Door de immateriële belangen expliciet in het wetsvoorstel op te nemen, is centraal geborgd dat zij in ieder geval in de afweging worden betrokken en een volwaardige plaats krijgen. Dit wordt ondersteund door de eis dat het besluit dat er sprake is van een toeristisch regime vergezeld moet gaan van een toelichting. Deze toelichting moet een grondig inzicht geven in de belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt. Het beschrijven van de belangen en het expliciet verwoorden van de gevolgen zal gemeenten bewuster maken van de effecten op kwetsbare belangen. Belanghebbenden (zoals inwoners en winkeliers) die van mening zijn dat de gemeenteraad onvoldoende aandacht heeft geschonken aan de in de wet geformuleerde voorwaarden voor toepassing van de toerismebepaling, de belangenafweging of motivering van het besluit of die vinden dat die toepassing anderszins niet rechtmatig is, kunnen door het wetsvoorstel het besluit van de gemeenteraad ter toetsing voorleggen aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het is aan de gemeenten om te bepalen of zij voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van de toerismebepaling of niet. Daarom is op voorhand niet te zeggen hoe groot de inperking zal zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen op welke wijze in de overweging om van de toerismebepaling gebruik te maken, specifiek met de belangen van werknemers en kleine ondernemers rekening gehouden. Deze leden vroegen voorts of de regering bereid is deze belangen op te nemen in artikel 3. Zoals ik bij de beantwoording van de vragen van de leden van het CDA, de PvdA en de SP al heb aangegeven, kunnen de belangen van kleine winkeliers vallen onder de in artikel 3, zesde lid, onder a, genoemde belangen van de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid en het onder artikel 3, zesde lid, onder c, genoemde belang van de leefbaarheid. Het is overigens aan de winkelier zelf om te bepalen of hij zijn winkel op zondag wil openen of niet. Overigens leidt dit wetsvoorstel, zoals uiteengezet in het antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie, tot een verbetering van de positie van de kleine winkelier. Werknemersbelangen zijn evenmin in artikel 3 opgenomen. De werknemersbelangen worden beschermd door de Arbeidstijdenwet. De Winkeltijdenwet is niet de plek om die belangen te regelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe consultatie van belanghebbenden wordt toegepast. Ook vroegen zij op welke manier de regering bereid is deze consultaties van belanghebbenden te bevorderen. Uit het onderzoek van Stratus is gebleken dat bij de vaststelling van de koopzondagen 284 van de ondervraagde gemeenten overleggen met de lokale ondernemers en 78 gemeenten overleggen met de brancheorganisaties. Door de immateriële belangen in het wetsvoorstel op te

nemen, wordt ook bevorderd dat er meer rekening wordt gehouden met de mening van burgers.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering met hen van mening is dat de belangen van werknemers en kleine winkeliers door gemeenten meegewogen moeten worden en of de regering bereid is om deze belangen expliciet in de wet te benoemen. Verder was het de leden van de SGP-fractie opgevallen dat de toelichting wel spreekt over de mogelijkheid om de gevolgen voor grote en kleine ondernemers mee te wegen, maar dat het wetsvoorstel zelf hierover zwijgt. Zij vroegen waarom dit niet is meegenomen in de tekst van het voorstel. De belangen van kleine winkeliers kunnen onder de in artikel 3, zesde lid, onder a, genoemde belangen van de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid en het onder artikel 3, zesde lid, onder c, genoemde belang van de leefbaarheid, worden gebracht. Het is overigens aan de winkelier zelf om te bepalen of hij zijn winkel op zondag wil openen of niet. Overigens leidt dit wetsvoorstel, zoals uiteengezet in het antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie, tot een verbetering van de positie van de kleine winkelier. De belangen van de werknemers worden met name beschermd door de Arbeidstijdenwet. De belangen van werknemers en kleine winkeliers zullen dan ook niet expliciet in het wetsvoorstel worden benoemd. De leden van de SGP-fractie vroegen of de constatering juist is dat de economische invalshoek leidend lijkt te zijn in het wetsvoorstel. Hierbij wijzen zij er op dat in het wetsvoorstel als eerste belang wordt genoemd de werkgelegenheid en de economische bedrijvigheid. Hun twijfels over de al dan niet bedoelde rangorde zijn versterkt door de opmerkingen van de minister in het spoeddebat op 21 januari 2009. Zij leek toen te suggereren dat deze economische belangen voor haar op de eerste plaats staan. Door een aantal belangen in het wetsvoorstel op te nemen, is centraal geborgd dat deze belangen in ieder geval in de afweging worden betrokken en daarin een volwaardige plaats krijgen. Hiermee wordt niet beoogd deze belangen op voorhand bijzonder gewicht of voorrang toe te kennen, maar te waarborgen dat zij expliciet in de afweging worden betrokken. Tijdens het spoeddebat van 21 januari 2009 heb ik benadrukt dat *ook* de werkgelegenheid en economische bedrijvigheid in artikel 3, zesde lid, zijn opgenomen.

Gezien de toelichting dat het niet de bedoeling is op voorhand de kwetsbare belangen voorrang toe te kennen, vroegen de leden van de SGP-fractie of daarmee niet tekort wordt gedaan aan de hoofdregel van de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag gesloten zijn. Op grond van de Winkeltijdenwet mogen gemeenten toestaan dat winkels 12 zondagen per jaar open zijn. Als sprake is van substantieel toerisme mogen gemeenten bepalen dat winkels meer dan 12 zondagen per jaar open zijn. Om tot het besluit tot toepassing van de toerismebepaling te komen, moeten gemeenten de kwetsbare belangen die in het wetsvoorstel worden genoemd in de belangenafweging betrekken. Voorts moeten zij motiveren op welke wijze die belangen in de besluitvorming zijn betrokken. Dit zal naar verwachting leiden tot een zorgvuldigere toepassing van de toerismebepaling. Dat het niet de bedoeling is om de kwetsbare belangen op voorhand voorrang toe te kennen, betekent niet dat daarmee tekort wordt gedaan aan de hoofdregel van de Winkeltijdenwet dat winkels op zondag gesloten zijn.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het niet voor de hand zou liggen om juist die waarden die onder b en c in het nieuwe zesde lid van artikel 3 genoemd worden voorop te stellen, nu het bij de toepassing van de bepalingen voor toerisme dient te gaan om aantrekkingskracht buiten de verkoopactiviteiten. Ik vind de belangen die in het wetsvoorstel staan genoemd van dusdanig belang dat zij in ieder geval in de belangenafweging moeten worden betrokken. Het is echter aan de gemeenten om

te beoordelen hoe zwaar deze belangen dienen te wegen. Het wetsvoorstel brengt dan ook geen rangorde in de genoemde belangen aan. Voorts vroegen de fractieleden van de SGP in hoeverre een dergelijke rangorde, waarbij de economische aspecten eerst worden genoemd, de handhaving van de eis dat de winkelpenstelling zelf niet de basis is voor het toerisme ondergraaft. Gemeenten dienen op grond van het wetsvoorstel eerst vast te stellen of er in hun gemeente sprake is van toeristische aantrekkingskracht. Indien hier sprake van is, dient de gemeente na te gaan of de toeristische aantrekkingskracht autonoom en substantieel is. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 3, derde lid, onder a. De concrete toepassing van de toerismebepaling vereist vervolgens een afweging van de daarbij betrokken belangen. Voordat de belangen worden afgewogen moet dus al worden vastgesteld of wordt voldaan aan de eis van substantieel toerisme. Daarnaast is van belang dat het wetsvoorstel de voorwaarde dat het toerisme geheel of nagenoeg geheel buiten de verkoopactiviteiten moet zijn gelegen niet wijzigt.

### **7.0 Toetsingsmogelijkheid**

De leden van de CDA-fractie vroegen of het vaker voorkomt dat belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen een algemeen verbindend voorschrift. Hoewel dit vrij uitzonderlijk is, zijn er in de wetgeving meer voorbeelden bekend waarin beroep tegen algemeen verbindende voorschriften opengesteld wordt. Hierbij kan gewezen worden op artikel 61, derde lid, van de Gaswet, artikel 82, derde lid, van Elektriciteitswet 1998, artikel 21, derde lid, van de Wet op de architectentitel, artikel 60, tweede lid, van de Loodsenwet, artikel 17, eerste lid, van de Wet geneesmiddelenprijzen en artikel 155 van de Waterschapswet. Ook de mogelijkheid op grond van artikel 8.2 van de Wet ruimtelijke ordening van beroep tegen bestemmingsplannen kan worden gezien als een dergelijke beroepsmogelijkheid, voor zover het de onderdelen van deze plannen betreft die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het voorgaande betekent niet dat in gevallen waarin geen beroep openstaat tegen algemeen verbindende voorschriften, de rechtmatigheid daarvan geheel aan de beoordeling van de bestuursrechter is onttrokken. Een algemeen verbindend voorschrift kan immers door de bestuursrechter onverbindend worden verklaard in het kader van een procedure tegen een besluit ter uitvoering van dat algemeen verbindende voorschrift: de zogenoemde exceptieve toetsing.

Deze leden vroegen voorts in te gaan op de kritiek van de Raad van State. Ook vroegen zij wat de voor- en de nadelen zijn van de voorgestelde procedure en welke alternatieven zijn overwogen. De kritiek van de Raad van State is uitvoerig behandeld in het nader rapport (Kamerstukken II 2008/09, 31 728, nr. 4). De argumenten om in dit geval, in afwijking van de hoofdregel, beroep open te stellen tegen een algemeen verbindend voorschrift zijn (a) het «hybride» karakter van de toeristische vrijstelling (deels een concretiserend besluit van algemene strekking en deels een algemeen verbindend voorschrift), (b) de openstaande rechtsgang mag niet afhangen van de juridische constructie, en (c) er zijn categorieën personen te specificeren die in verhouding tot andere personen een rechtens te respecteren belang kunnen hebben bij een toetsing door de rechter. Van een verstoring van het evenwicht tussen rechter en (decentrale) wetgever is geen sprake. Het gaat, zoals gezegd, om besluiten met een «hybride» karakter, waarbij het accent meer ligt op «concretisering» van geldende normen, dan op «zelfstandige normstelling». In aanmerking genomen dat tegen concretiserende besluiten van algemene strekking onder het geldend recht reeds beroep openstaat, is de verruiming van het beroepsrecht niet principieel, hooguit gradueel. Met betrekking tot alternatieven kan, zoals de Raad van State suggereert, gedacht worden aan minder

terughoudend gebruik van het spontane vernietigingsrecht door de Kroon. Het spontane vernietigingsrecht is echter geen alternatief voor beroep bij een rechter. Het spontaan vernietigingsrecht is een instrument in het kader van bestuurlijk toezicht, terwijl bij een beroep op een rechter de rechtsbescherming centraal staat. Het voorgestelde beroep tegen toeristische vrijstellingen laat het spontane vernietigingsrecht onverlet. Een ander alternatief zou kunnen zijn het invoeren van specifiek bestuurlijk toezicht op de uitoefening van de toerismebepaling. Dit staat echter op gespannen voet met het kabinetsbeleid om het specifieke toezicht op decentrale overheden juist te verminderen (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61). Overigens moet worden bedacht dat als geen rechtsgang bij de bestuursrechter wordt opengesteld dit niet betekent dat toeristische vrijstellingen aan rechterlijke toetsing zijn onttrokken. In dat geval kan een vordering bij de burgerlijke rechter in zijn hoedanigheid van «rest-rechter» worden ingesteld. Dit is echter geen aantrekkelijk alternatief.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de toetsing van toeristische vrijstellingsbesluiten door het College van Beroep voor het bedrijfsleven er naar zijn verwachting zal gaan uitzien. Tevens vroegen deze leden of slechts sprake is van een marginale toetsing of dat de rechter tot een meer inhoudelijke toetsing kan komen. De toetsing van bedoelde vrijstellingsbesluiten zal niet afwijken van de toetsing van besluiten die de bestuursrechter gewoonlijk verricht. De rechter zal toetsen of het vrijstellingsbesluit in overeenstemming is met de toepasselijke wettelijke voorschriften en algemene beginselen van bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Waar het bestuur beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid toekomt, zal de rechter marginaal toetsen. Bij de rechterlijke toetsing van vrijstellingsbesluiten zijn twee elementen in het voorgestelde artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet van bijzonder belang. In de eerste plaats moet er sprake zijn van «toerisme met een substantiële omvang». Bij de beoordeling of aan deze eis is voldaan, komt de gemeenteraad beoordelingsvrijheid toe. Reden hiervoor is, zoals ook uiteengezet in de memorie van toelichting, dat dit een beoordeling vergt van alle feiten en omstandigheden van het geval, die nauw verweven zijn met de specifieke situatie ter plaatse. Het bestuur is daartoe meer toegerust dan de rechter. De rechter zal zich beperken tot een marginale toetsing, dat wil zeggen dat hij toetst of de gemeenteraad in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat sprake is van «toerisme met een substantiële omvang». Wanneer aan de eis van «toerisme met een substantiële omvang» wordt voldaan, wordt de bevoegdheid vrijstelling te verlenen «geactiveerd». Bij de daadwerkelijke uitoefening van deze bevoegdheid zullen uiteraard alle geschreven en ongeschreven rechtsnormen omtrent de besluitvorming in acht moeten worden genomen. De concrete bevoegdheidsuitoefening is het tweede element van de rechterlijke toetsing. De rechter zal toetsen of de gemeenteraad alle in het voorgestelde artikel 3, zesde lid, van de Winkeltijdenwet genoemde belangen zorgvuldig heeft onderzocht en goed heeft gemotiveerd. De materiële afweging van alle belangen mag de rechter echter slechts marginaal toetsen, dat wil zeggen dat hij de uitkomst van deze afweging alleen dan mag afkeuren wanneer sprake is van een zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de onderscheiden belangen dat geoordeeld moet worden dat deze belangenafweging kennelijk onredelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of door het College van Beroep voor het bedrijfsleven centrale normen zullen worden ontwikkeld voor wettelijke termen, als «toerisme met een substantiële omvang», «autonome aantrekkingskracht» en «ondersteunend zijn aan het toerisme» en de kwaliteit van de belangenafweging door de gemeenteraad. Het ligt in de rede dat de rechter streeft naar een consistente jurisprudentie. Inherent aan rechtsvorming door de rechter is dat vaste lijnen



zich pas na een reeks van uitspraken uitkristalliseren. Door in de beginfase een aantal richtinggevendende uitspraken te doen over de vrijstellingsbevoegdheid zou de rechter het bestuur binnen redelijke termijn houvast kunnen bieden over de toepassing van deze bevoegdheid. Hierbij wordt aangetekend dat waar het bestuur bij de interpretatie van wettelijke termen beoordelingsvrijheid heeft of beleidsvrijheid heeft bij het maken van belangenafwegingen, de rechter vooral de rol van grensrechter heeft, in die zin dat hij bewaakt of de uitleg of de afwegingen die het bestuur maakt, niet kennelijk onredelijk zijn; binnen deze grenzen zijn dan meerdere interpretaties of afwegingen rechtens toelaatbaar. De jurisprudentie zal daar waar het gaat om toetsing van zulke bestuurlijke vrijheden naar zijn aard een casuïstischer karakter hebben, waardoor het lastiger is om daaruit algemene lijnen af te leiden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook wat het gevolg is van een negatief oordeel van het College van Beroep voor het bedrijfsleven over een vrijstelling. Deze leden vroegen of de gemeenteraad dan opnieuw aan zet is of dat de rechter de zondagopenstelling definitief kan afwijzen. Indien de rechter tot een negatief oordeel over een vrijstellingsbesluit komt, kan hij dat besluit vernietigen (artikel 8:72, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Een vernietiging heeft tot gevolg dat het besluit in juridische zin nooit heeft bestaan en de daaraan verbonden rechtsgevolgen met terugwerkende kracht ongedaan worden gemaakt. Het hangt af van de grond voor de vernietiging of de rechter de zaak terugwijst naar het bestuur of dat hij deze zelf finaal beslecht. Daartoe beschikt hij over de bevoegdheid om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten (artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht) of zijn uitspraak in de plaats van het vernietigde besluit te stellen (artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Hoofdreutel is dat de rechter zijn bevoegdheden om een zaak finaal af te doen slechts aanwendt als na de vernietiging slechts één beslissing rechtens mogelijk is. Als na vernietiging nog bestuurlijke keuzevrijheid resteert, zal hij de zaak terugwijzen naar het bestuur. Hij mag immers niet op de «stoel van het bestuur» gaan zitten. De bevoegdheid op grond van het voorgestelde artikel 3, derde lid, onder a, bevat een bepaalde mate van bestuurlijke vrijheid. Dit brengt met zich dat de ruimte van de rechter om de zaak na de vernietiging van zo'n vrijstellingsbesluit finaal af te doen in de regel niet groot zal zijn. Bij een nieuw te nemen besluit moet de gemeenteraad uiteraard de uitspraak van de rechter in acht nemen. Het hangt dan van de uitspraak af hoeveel ruimte de gemeenteraad nog heeft. Vernietiging wegens een motiveringsgebrek laat bijvoorbeeld meer ruimte dan het geval waarin vernietiging plaatsvindt omdat het besluit rechtstreeks in strijd is met een wettelijk voorschrift.

Deze leden vroegen voorts hoe eventuele «juridisering» kan worden beperkt. Bij de beantwoording van deze vraag ga ik ervan uit dat onder «juridisering» wordt verstaan dat met het oog op de mogelijke rechterlijke toetsing aan het einde van het traject de besluitvorming sterk wordt gekleurd door juridische argumentaties en taxaties. Een zorgvuldige en transparante besluitvorming lijkt mij de beste garantie om een dergelijke «juridisering» te beperken. Immers, als belanghebbenden zich serieus genomen voelen, zullen zij minder geneigd zijn naar de rechter te stappen, ook als de uitkomst van de besluitvorming niet volledig aan hun wensen tegemoet komt. Dit betekent dat het bestuur zich open opstelt voor argumenten van betrokkenen, hun belangen zorgvuldig in kaart brengt en afweegt en daarvan rekenschap aflegt in de motivering van het besluit. Het wetsvoorstel kan zo bezien juist bijdragen aan een beperking van «juridisering». Overigens hoeft «juridisering» op zich niet negatief te zijn. Inherent aan bestuurlijke besluitvorming is dat keuzes worden gemaakt; zelfs bij de meest zorgvuldige besluitvorming is niet altijd te voorkomen dat een partij zich door de gemaakte keuzes in een belang geraakt acht. Dat zo'n partij de besluitvorming in dat geval door een onafhankelijke en

onpartijdige rechter kan laten toetsen, is op zichzelf positief. De Nederlandse bestuursrechters hebben in een jarenlange praktijk laten zien dat een zinvolle rechterlijke toetsing van overheidsop treden met respect voor de beleidsvrijheid van bestuur goed mogelijk is. Er is geen enkele reden te betwijfelen dat dit in dit geval anders zou zijn. Dit neemt uiteraard niet weg dat geschilbeslechting door een rechter een uiterste middel moet zijn. Wat dat laatste betreft, merk ik nog op dat er binnenkort een belangrijk instrument ter beschikking zal komen dat bijdraagt aan een snellere en effectieve geschilbeslechting door de rechter: de zogenoemde «bestuurlijke lus». Kort gezegd, houdt deze «bestuurlijke lus» in dat, als de rechter constateert dat aan het besluiten gebreken kleven, hij het bestuur de gelegenheid biedt die gebreken te herstellen voordat hij een einduitspraak doet. Een initiatiefwetsvoorstel om de «bestuurlijke lus» voor het gehele bestuursprocesrecht via de Algemene wet bestuursrecht te regelen is thans bij de Eerste Kamer in behandeling (Kamerstukken I 2008/09, 31 352, A).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het een goed idee is om beroep open te stellen tegen individuele ontheffingen. Deze leden vroegen of het niet beter was om beroep open te stellen tegen het besluit van de gemeenteraad om aan burgemeester en wethouders een dergelijke ontheffingsbevoegdheid toe te kennen. Deze leden vroegen of er anders niet een lawine aan beroepsprocedures is te verwachten. Tegen individuele ontheffingen staat al beroep open op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht, dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Er is niet voor gekozen beroep open te stellen tegen het besluit van de gemeenteraad tot de toekenning van een ontheffingsbevoegdheid aan burgemeester en wethouders. Een dergelijk besluit is een algemeen verbindende voorschrift, waartegen op grond van artikel 8:2, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep openstaat. Een uitzondering op de hoofdregel is – anders dan bij de «generieke» vrijstellingsbesluiten – vanuit een oogpunt van rechtsbescherming niet nodig omdat de rechtmatigheid van het besluit kan worden getoetst in een beroep tegen de ontheffing. Een lawine van procedures is niet te verwachten. Zoals gezegd, staat ook onder het geldende recht al beroep open tegen ontheffingen, hetgeen niet heeft geleid tot grote aantallen procedures. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

De leden van de fractie van de SP vroegen waarom wordt bepaald dat de toerismebepaling alleen gebruikt mag worden als sprake is van substantieel toerisme, terwijl de afweging of hiervan sprake is bij de gemeente komt te liggen. Deze leden vroegen voorts hoe groot de kans van slagen van beroep bij de rechter is, in aanmerking genomen de beoordelingsvrijheid die de gemeenteraad heeft. Ten slotte vroegen zij op welke gronden de rechter de toepassing van de toerismebepaling dan nog kan verhinderen. De Winkeltijdenwet kent een decentrale structuur: de bevoegdheden ter uitvoering van deze wet zijn in het algemeen toegekend aan gemeentelijke organen. De achtergrond hiervan is dat de winkeltijden sterk samenhangen met specifieke lokale omstandigheden, welke naar hun aard het best kunnen worden beoordeeld en afgewogen op gemeentelijk niveau. Dit is niet anders voor de toerismebevoegdheid. De gemeenteraad komt hierbij een zekere vrijheid toe, maar deze vrijheid is niet onbegrensd. Een gemeenteraad die niet aannemelijk kan maken dat er sprake is van substantieel toerisme, is niet bevoegd om toepassing te geven aan de toerismebepaling. Hoewel de rechter de beoordeling van de gemeenteraad terughoudend zal toetsen, kan hij ingrijpen als het oordeel dat er sprake is van substantieel toerisme kennelijk onredelijk is. Daarnaast toetst de rechter of de gemeenteraad alle in het voorgestelde artikel 3, zesde lid, van de Winkeltijdenwet genoemde belangen zorgvuldig heeft onderzocht en het besluit deugdelijk heeft gemotiveerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de omstandigheid dat de gemeenteraad bij de toepassing van de toerismebepaling beoordelingsvrijheid toekomt niet voor rechtsongelijkheid zorgt. De Winkeltijdenwet kent een decentrale uitvoering. Dit betekent dat elke gemeente binnen de wettelijke kaders een eigen beleid kan voeren ten aanzien van de winkeltijden in de gemeente. Inherent hieraan is dat er tussen gemeenten verschillen kunnen bestaan op het vlak van het winkeltijdenbeleid. Dit kan niet worden aangemerkt als rechtsongelijkheid.

Deze leden vroegen voorts waarom tegen een vrijstellingsregeling in een gemeentelijke verordening, in afwijking van de regel uit de Algemene wet bestuursrecht, beroep wordt opengesteld. De argumenten om tegen een toeristische vrijstelling beroep open te stellen, zijn hierboven uiteengezet in een antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de CDA-fractie. Daarnaast wordt verwezen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen welke plaats de marginale toetsing door de rechter kan hebben in het tegengaan van oneigenlijk gebruik. De rechter kan bij marginale toetsing ingrijpen als de gemeenteraad in redelijkheid niet kon oordelen dat er in de gemeente sprake is van toerisme met substantiële omvang of indien de gemeenteraad op basis van afweging van alle belangen, waaronder in ieder geval de belangen die in het wetsvoorstel worden genoemd, niet in redelijkheid tot zijn besluit kon komen. De rechter kan dus zeker paal en perk stellen aan oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid.

Deze leden vroegen ook te onderbouwen dat de «kwetsbare belangen» die in het wetsvoorstel worden genoemd in een rechterlijke procedure afdoende aan bod komen. De rechter toetst of de gemeenteraad heeft voldaan aan de (procedurele) eisen die op grond van het voorgestelde artikel 3, zevende lid, aan de besluitvorming worden gesteld. Dit betreft een beschrijving van de belangen, waaronder de in het wetsvoorstel genoemde «kwetsbare» belangen, die in de besluitvorming zijn betrokken, alsmede een motivering op welke wijze die belangen in de besluitvorming zijn betrokken. De uitkomst van deze belangenafweging zal de bestuursrechter marginaal toetsen, dat wil zeggen dat de rechter kan ingrijpen als de gemeenteraad in redelijkheid niet tot vrijstelling heeft kunnen besluiten. Hiervan kan sprake zijn als door een toeristische vrijstelling een «kwetsbaar belang» in verhouding tot andere betrokken belangen zo ernstig wordt geschaad dat de gemeenteraad na afweging van alle belangen in redelijkheid de vrijstelling niet had kunnen verlenen.

Voorts vroegen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering te motiveren waarom, anders dan de Raad van State meent, het openstellen van beroep tegen toeristische vrijstellingsbesluiten niet leidt tot een verstoring van het evenwicht tussen de decentrale wetgever en de rechter. Deze vrijstellingsbesluiten hebben een «hybride» karakter: het zijn (concretiserende) besluiten van algemene strekking, voor zover zij het algemene verbod op grond van artikel 2 van de Winkeltijdenwet beperken naar tijd en plaats; het zijn algemeen verbindende voorschriften voor zover zij zelfstandige normen bevatten die gelden voor een onbepaalde groep personen en voor herhaalde toepassing vatbaar zijn. Tegen (concretiserende) besluiten van algemene strekking staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep open. Het voorgestelde artikel 10, tweede lid, stelt buiten twijfel dat tegen een toeristische vrijstelling beroep openstaat, ook als onderdelen van die vrijstelling algemene verbindende voorschriften zouden behelzen. Van een verstoring van het evenwicht tussen de (decentrale) wetgever en de rechter is dan ook geen sprake.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de regering in de toekomst verwacht gebruik te moeten maken van de bestuurlijke aanwijzingsbevoegdheid en welke eventuele gevolgen daaraan worden verbonden. Bij de beantwoording van deze vraag ga ik ervan uit dat met een «bestuurlijke aanwijzingsbevoegdheid» een bestuurlijke toezicht-

bevoegdheid wordt bedoeld ten aanzien van de decentrale besluitvorming op het terrein van de winkeltijden. De geldende Winkeltijdenwet bevat geen specifieke toezichtbevoegdheid; ook het wetsvoorstel bevat zo'n bevoegdheid niet. De Kroon beschikt wel over het spontane vernietigingsrecht op grond van de Gemeentewet. Dit toezichtinstrument kan in het kader van de Winkeltijdenwet worden toegepast in lijn met de algemene kaders die gelden voor toepassing voor dit instrument, zoals verwoord in het «Beleidskader spontane vernietiging» (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 75). Zowel de geldende Winkeltijdenwet, als het wetsvoorstel is in lijn met het meergenoemde kabinetsstandpunt inzake het rapport «Van specifiek naar generiek» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen.

Deze leden vroegen ten slotte of de regering bereid is de effecten van de wetswijziging te evalueren. De werking van de Winkeltijdenwet wordt periodiek geëvalueerd. Bij de eerstvolgende evaluatie nadat dit voorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, zullen de werking en de effecten van deze wijziging in de evaluatie worden betrokken.

De leden van de fractie van de SGP vroegen in hoeverre de door het wetsvoorstel geboden toetsingsmogelijkheden door de rechter werkelijk wat veranderen aan de mogelijkheden voor belanghebbenden om in beroep te gaan. Deze leden vroegen een juridische analyse te geven van de mogelijkheden die er nu zijn tegen besluiten inzake vrijstellingen en ontheffingen en wat de extra mogelijkheden worden, aan de hand van een voorbeeld van een verordening of ontheffing. Daarbij vroegen zij om aan te geven welke onderdelen door de bestuursrechter en welke door de civiele rechter getoetst dienen te worden en op basis van welke rechtsregels.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op:

- Tegen ontheffingen op grond van een ontheffingsstelsel gebaseerd op artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Winkeltijdenwet staat op basis van de geldende wetgeving beroep open bij de bestuursrechter. Dit geldt ook voor aan zulke ontheffingen verbonden beperkingen en voorschriften. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.
- Of onder de geldende wetgeving beroep bij de bestuursrechter openstaat tegen een vrijstelling op grond van artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Winkeltijdenwet, is onzeker. Dit hangt af van de vraag of zo'n vrijstelling als (concretiserend) besluit van algemene strekking dan wel als algemeen verbindend voorschrift gekwalificeerd moet worden: in eerstgenoemd geval staat beroep open bij de bestuursrechter, in laatstgenoemd geval niet (artikel 8:2, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht). Een belanghebbende die een oordeel wenst over de rechtmatigheid van een vrijstelling zal in dit laatste geval bij de burgerlijke rechter als «restrechter» moeten opkomen (vgl. Rb. Amsterdam 10 juli 2009, nr. 430 841, LJN: BJ2394 t.n.v. Vereniging Winkelcentrum «In de Banne»/Amsterdam Noord). Hierbij wordt opgemerkt dat een vrijstelling niet «splitsbaar» is in een gedeelte dat als concretiserend besluit van algemene strekking en een gedeelte dat als algemeen verbindend voorschrift kan worden aangemerkt. Dit wetsvoorstel stelt buiten twijfel dat de bestuursrechter bevoegd is ten aanzien van deze vrijstellingen.
- Een besluit van de gemeenteraad op grond van artikel 3, derde lid, van de Winkeltijdenwet tot toekenning van een bevoegdheid aan burgemeester en wethouders om ontheffingen te verlenen, is blijkens de jurisprudentie een algemeen verbindend voorschrift (vgl. CBb 6 oktober 2004, AB 2004, 448, Barendrecht I). Tegen zo'n besluit staat geen beroep open bij de bestuursrechter (artikel 8:2, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht). Dit wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging.
- Behalve een vrijstelling of ontheffing kwam in de praktijk ook wel de constructie voor dat de gemeenteraad vrijstelling van de zondag-

sluiting verleende onder delegatie aan burgemeester en wethouders van de bevoegdheid de concrete zondagen aan te wijzen waarop die vrijstelling gold. Blijkens recente jurisprudentie verdraagt deze constructie zich evenwel niet met de limitatieve regeling in de Winkeltijdenwet van de gevallen waarin en voorwaarden waaronder vrijstelling of ontheffing kan worden verleend en is deze mitsdien niet toelaatbaar (CBb 21 januari 2009, AB 2009, 58 t.n.v. St. Keerpunt/Roosendaal/). Ook op dit punt brengt dit wetsvoorstel geen wijziging.

De materiële rechtsregels waaraan de bestuursrechter en de burgerlijke rechter bestuurshandelingen toetsen, zijn niet wezenlijk anders: beiden toetsen aan «hogere» geschreven en ongeschreven rechtsregels en aan algemene rechtsbeginselen.

## **8.0 Uitvoering**

### **8.1 Mogelijk omzetverlies**

De leden van de CDA-fractie vroegen welke materiële gevolgen de wetswijziging heeft voor het mogelijke omzetverlies. Indien op basis van het wetsvoorstel een aantal koopzondagen vervalt, heeft dit gevolgen voor de omzet van de detailhandel en verandert de samenstelling van de vraag naar producten. Consumenten zullen dan zoeken naar alternatieven. De consument kan het product bijvoorbeeld op een andere dag kopen of naar een andere winkel gaan, die wel op zondag geopend is. Uit het onderzoek van het CPB blijkt dat de omzet van de Nederlandse detailhandel uiteindelijk zal dalen als het aantal koopzondagen wordt verminderd. De daling in totaal zal echter gering zijn, want de impuls (het totaal aantal uren dat de winkels minder open zullen zijn als percentage op het totaal aantal uren dat alle winkels in Nederland per jaar open zijn) is beperkt. Het wetsvoorstel heeft wel gevolgen voor de omzet van afzonderlijke winkels, maar heeft dus nauwelijks invloed op de omzet van de detailhandel als geheel. Verder vroegen deze leden welke juridische mogelijkheden ondernemingen hebben die als gevolg van de wetswijziging hun omzetten zien dalen. Deze leden vroegen in dit verband in te gaan om de voorspelling van de VNG en de Raad Nederlandse Detailhandel dat claims zullen worden ingediend tegen de overheid. Een onderneming die van mening is dat zij door deze wetswijziging omzetverlies lijdt, kan de staat aansprakelijk stellen op basis van onrechtmatige wetgeving (artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek). Het is niet uit te sluiten dat in de periode kort na wetswijziging zulke procedures zullen worden gevoerd. De kans op succes van dergelijke procedures is lastig te voorspellen, maar lijkt niet groot. Relevant gegeven hierbij is dat de schadeoorzaak (de vaststelling van) een formele wet is. Dit zal niet snel onrechtmatig zijn. Immers, de (formele) wetgever heeft grote vrijheid ten aanzien van de vaststelling van wetten; deze vrijheid wordt slechts begrensd door «hogere» regelingen (internationale verdragen) en door algemene rechtsbeginselen. Het wetsvoorstel blijft binnen deze grenzen. De onderneming kan ook de gemeente aansprakelijk stellen voor de wijziging van het toeristisch regime in de gemeente.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het niet zinvol is om artikel 10 van het Vrijstellingenbesluit aan te passen om te voorkomen dat videotheken moeten sluiten omdat zij niet meer onder het Vrijstellingenbesluit mogen vallen. De verhuur van goederen is geen verkoop, maar dienstverlening. Dus als er uitsluitend wordt verhuurd, is een videotheek géén winkel, en valt zij derhalve niet onder de Winkeltijdenwet. Als er (naast de verhuur) ook goederen worden verkocht, valt een videotheek wel onder de Winkeltijdenwet. De videotheek kan dan op grond van artikel 10, aanhef en onder c, van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet op zondag open zijn als wordt voldaan aan de in die bepaling gestelde voor-

waarden. Dit wetsvoorstel ziet niet op het Vrijstellingenbesluit Winkel-tijdenwet. Er zijn ook geen voornemens het Vrijstellingenbesluit Winkel-tijdenwet te wijzigen.

Deze leden vroegen of dit probleem ook in andere branches speelt. Het is mij niet bekend of dit probleem ook in andere branches speelt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens in welke mate er sprake is van beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Zij vroegen voorts of er sprake is van een intensieve beleidsconcurrentie zoals die bekend is van bijvoorbeeld de bedrijventerreinen. Uit het onderzoek van Stratus is gebleken dat 43 van de ondervraagde gemeenten, aangeven rekening te houden met koopzondagen in andere gemeenten. Ongeveer 33% van deze gemeenten zorgt ervoor geen zondagsopening te hebben als de omliggende gemeenten zondagsopenstelling hebben. Ongeveer een gelijk deel van de gemeenten zorgt ervoor dat de zondagsopenstelling juist wel plaats vindt op dezelfde dag als de omliggende gemeenten. Er is dus sprake van enige beleidsconcurrentie, maar deze is beperkt.

Deze leden vroegen of winkeliers in gemeente A omzet verliezen als gemeente B op zondag de winkels openstelt. In beginsel zullen de winkeliers in gemeente A inderdaad enige omzet verliezen, omdat consumenten er mogelijk voor zullen kiezen om voortaan naar gemeente B te gaan. De omzet van de winkeliers in gemeente B zal dan ook wat hoger worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ten slotte of er voorbeelden bekend zijn waarbij gemeente A zich vervolgens gedwongen voelt om ook de winkels open te stellen. Ik beschik niet over concrete voorbeelden. Wel heeft een aantal gemeenten aangegeven druk te voelen op zondag winkels open te stellen, als een aangrenzende gemeente ook de winkels openstelt.

## **8.2 Grensregio's**

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering heeft overwogen om grensgemeenten meer ruimte te geven voor de opening van winkels op zondag, gezien het grensoverschrijdende karakter van het toerisme in deze gemeenten. Doel van het wetsvoorstel is een zorgvuldiger besluitvorming bij het toestaan van winkelopening op zondag. Dit geldt ook voor grensgemeenten. Indien een grensgemeente een toeristisch regime wil instellen, zal die gemeente moeten voldoen aan de wettelijke eisen die aan het instellen van een dergelijk regime worden gesteld. Daarnaast kent de Winkeltijdenwet al een specifieke uitzondering voor de grensstreek. In artikel 3, derde lid, onder b, staat dat de gemeenteraad vrijstelling kan verlenen voor grensoverschrijdend verkeer. De vrijstelling moet wel betrekking hebben op handelingen die plaatsvinden in de nabijheid van grensovergangen langs daarop aansluitende doorgaande wegen. Overigens zal meer ruimte voor de opening van winkels op zondag in de grensstreek deels tot een verschuiving van de effecten leiden. Deze effecten zullen dan niet meer worden gevoeld in de grensstreek, maar meer landinwaarts.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan aangeven in welke mate er op dit moment sprake is van beleidsconcurrentie tussen landen. In zowel Duitsland, als België zijn de winkels op zondag in beginsel gesloten. Er lijkt dan ook geen sprake te zijn van beleidsconcurrentie tussen landen.

Deze leden vroegen verder of de zondagsopenstelling in België en Duitsland concurrerend is voor de grensregio's. Ook vroegen zij of de ondernemers in de grensregio's gecompenseerd kunnen worden. Aangezien zowel in Duitsland als in België de winkels op zondag in beginsel gesloten zijn, is zondagsopening in deze landen niet concurrerend voor de grensregio's. In Nederland mogen gemeenten toestaan dat winkels 12 zondagen per jaar open zijn. Daarnaast mogen gemeenten die voldoen aan de toerisme-

bepaling meer dan 12 zondagen winkelopening toestaan. In de aan Nederland grenzende deelstaat van Duitsland Nedersaksen mogen verkooppunten in het algemeen hoogstens vier en in «toeristische» plaatsen («Ausflugsorten») acht zon- of feestdagen per jaar voor de duur van vijf uur geopend zijn. Daarnaast geldt voor plaatsen waarvan het toeristisch karakter van overheidswege is erkend een ruimere regeling voor zondagopenstelling, maar die regeling is beperkt tot een beperkt aantal productsoorten. De andere aan Nederland grenzende Duitse deelstaat is Noordrijn-Westfalen. In deze deelstaat mogen verkooppunten hoogstens vier zon- of feestdagen per jaar voor de duur van vijf uur geopend zijn. Voor «toeristische» plaatsen (zogenoemde «Kurorten, Ausflugs-, Erholungs- und Wallfahrtsorten mit besonderes starkem Tourismus») geldt een ruimere regeling: in dergelijke plaatsen mogen verkooppunten hoogstens 40 zon- en feestdagen per jaar gedurende acht uren geopend zijn, maar ook deze regeling is beperkt tot een aantal productsoorten. In België geldt in beginsel een verplichte rustdag op zondag. Het gaat hierbij om een ononderbroken periode van 24 uur, beginnend op zondag om 5 uur of om 13 uur en eindigend op de volgende dag op hetzelfde uur. Badplaatsen en toeristische gemeenten kunnen hiervan afwijken als burgemeesters en schepenen hiermee instemmen. De meeste gemeenten die in België toeristisch zijn op basis van de winkeltijdenwetgeving liggen niet vlakbij de Nederlandse grens.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er in de grensregio's een (extra) effect merkbaar is van de zondagsopenstelling. Er ontstaat geen ongelijk speelveld van Nederlandse ondernemers ten opzichte van ondernemers over de grens heen. De regimes in de buurlanden wijken niet in grote mate af van het Nederlandse regime en zijn eerder strenger dan ruimer. Nederlandse burgers zullen niet uitwijken naar het buitenland. Uit het CPB-rapport blijkt dat de negatieve economische doorwerking in grensgemeenten beperkt is, omdat de impuls klein is en het maar om weinig gemeenten gaat. Bovendien hoeft het wetsvoorstel er niet toe te leiden dat grensgemeenten niet meer onder de toerismebepaling vallen. Ook behouden gemeenten de mogelijkheid om twaalf koopzondagen per jaar toe te staan.

Deze leden vinden dat de grensregio's een aparte benadering vragen. Ze vroegen of het niet zinvol is om het zondagregime aan de andere kant van de grens en de economische effecten daarvan op Nederlandse ondernemingen extra zwaar te laten meewegen. Gemeenten dienen op grond van het wetsvoorstel eerst vast te stellen of er in hun gemeente sprake is van substantieel toerisme. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, vereist de concrete toepassing van de toerismebepaling een afweging van de daarbij betrokken belangen. Binnen de voorwaarden voor toepassing van de toerismebepaling kunnen de ligging van de gemeente in een grensstreek en economische effecten daarvan op de winkels in de gemeente een belang zijn dat in de besluitvorming een (zware) rol kan spelen. De economische effecten van het wetsvoorstel op Nederlandse ondernemingen kunnen door gemeenten bovendien worden meegenomen in de afweging van het, in het wetsvoorstel genoemde belang, van de lokale economische bedrijvigheid en werkgelegenheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of de regering wil overwegen het gebied uit te breiden dat nu wordt aangeduid als «grensoverschrijdende doorgaande wegen» in de grensregio's. Dit wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de toerismebepaling (artikel 3, derde lid, onder a). Er zijn geen voornemens andere vrijstelings- of ontheffingsbevoegdheden op grond van de Winkeltijdenwet, zoals de bevoegdheid in verband met grensoverschrijdend verkeer, aan te passen.

Deze leden vroegen hoe de wetgeving luidt op het gebied van koopzondagen in Duitsland en België en hoe de afweging om te komen tot (extra) koopzondagen verloopt. Ook vroegen deze leden of het waar is dat de Belgische benadering gebaseerd is op harde kwantitatieve criteria. In

België geldt in beginsel een verplichte rustdag op zondag. Het gaat hierbij om een ononderbroken periode van 24 uur, beginnend op zondag om 5 uur of om 13 uur en eindigend op de volgende dag op hetzelfde uur. Badplaatsen en toeristische gemeenten kunnen hiervan afwijken als burgemeesters en schepenen hiermee instemmen. Onder toeristische gemeenten worden de gemeenten of gedeelten van gemeenten verstaan, waar het toeristisch onthaal wordt verzekerd door instellingen die erkend zijn door de inzake het toerisme bevoegde overheid, en voor wie zijn economie het toerisme van essentieel belang is in gevolge de toevloed van toeristen die er verblijven of er voorbij komen wegens het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen voor sportieve of culturele ontspanning, kuuroorden, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden (artikel 3, tweede lid, Koninklijk Besluit van 22 september 2005). Verder is het mogelijk tijdelijke ontheffing te krijgen voor bijzondere en tijdelijke omstandigheden. Aangezien het college van burgemeester en schepenen van een toeristische gemeente van de hoofdregel kunnen afwijken, hebben de gemeenten in België beoordelingsvrijheid. De afweging om te komen tot extra koopzondagen zal, net zoals in Nederland, niet eenduidig verlopen.

In Duitsland is het systeem rond de winkeltijdenopening eind 2006 gewijzigd als gevolg van het Föderalismusreform (hervorming van het federale bestel). De landelijke wet op de winkelsluitingen (Gesetz über den Ladenschluß) bepaalt dat winkels op zon- en feestdagen gesloten zijn. Door de hervorming is de regelgevende bevoegdheid ten aanzien van de winkelsluitingstijden aan de deelstaten overgedragen. Voor Nederland is de regelgeving in de deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen vooral van belang. Zoals hierboven op een andere vraag van deze leden is geantwoord, mogen op grond van de regelgeving in Noordrijn-Westfalen verkooppunten hoogstens vier zon- of feestdagen per jaar voor de duur van vijf uur geopend zijn. Daarnaast is het slechts voor winkels in bepaalde productgroepen, bijvoorbeeld bloemen en planten, toegestaan op zondag open te gaan. Voor «toeristische» plaatsen («Kurorten, Ausflugs-, Erholungs- und Wallfahrtsorten mit besonderes starkem Tourismus») geldt een bijzondere regeling: in dergelijke plaatsen mogen verkooppunten hoogstens 40 zon- en feestdagen per jaar gedurende acht uren geopend zijn, maar deze regeling is beperkt tot een beperkt aantal productsoorten. Op grond van de regelgeving in Nedersaksen mogen verkooppunten hoogstens vier en in «toeristische» plaatsen («Ausflugsorten») acht zon- of feestdagen per jaar voor de duur van vijf uur geopend zijn. Daarnaast geldt voor plaatsen waarvan het toeristisch karakter van overheidswege is erkend een bijzondere regeling voor zondagopenstelling, maar die regeling is beperkt tot een beperkt aantal productsoorten.

Voor gemeenten in de grensstreken voorzien de leden van de VVD-fractie een ongelijk speelveld ten opzichte van ondernemers over de Nederlandse grens en daarmee omzetsdaling en negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid. Deze leden vroegen of de regering hier feitelijk nader op in kan gaan. Zoals in het voorgaande antwoord reeds geschetst, lijkt de Nederlandse wetgeving zeker niet minder ruim dan de Belgische en de Duitse wetgeving.

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering om in te gaan op het verlies aan gelijk speelveld voor ondernemers en winkeliers in de grensregio. Deze leden vroegen de regering voorts hoe deze winkeliers om moeten gaan met het verlies aan inkomsten. Zoals ik bij de vorige vraag heb aangegeven, ontstaat er geen ongelijk speelveld van Nederlandse ondernemers ten opzichte van ondernemers over de grens heen. De regimes in de buurlanden wijken niet in grote mate af van het Nederlandse regime en zijn eerder strenger dan ruimer. Nederlandse burgers



zullen niet uitwijken naar het buitenland. Uit het CPB-rapport blijkt dat de negatieve economische doorwerking in grensgemeenten beperkt is, omdat de impuls klein is en het maar om weinig gemeenten gaat. Bovendien hoeft het wetsvoorstel er niet toe te leiden dat grensgemeenten niet meer onder de toerismebepaling vallen. Ook behouden gemeenten de mogelijkheid om twaalf koopzondagen per jaar toe te staan. Deze leden vroegen ook of de regering specifiek kan ingaan op de problemen die met name in Zeeland en Zuid-Limburg worden voorzien. De problematiek in Zeeland en Zuid Limburg wijkt niet af van de andere grensgemeenten. Voor dit antwoord verwijs ik dan ook naar de voorgaande antwoorden in deze paragraaf. Tenslotte vroegen de leden van de D66-fractie op welke wijze de regering verlies aan inkomen en werkgelegenheid wil compenseren. Hier zie ik geen aanleiding toe. Zoals hiervoor reeds aangegeven, zal het verlies aan inkomen en werkgelegenheid niet groot zijn.

### **8.3 Gevolgen op macro-economisch niveau**

Het CPB heeft in opdracht van de Minister van Economische Zaken een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de economische gevolgen van het wetsvoorstel. Om deze gevolgen in kaart te brengen heeft het CPB het wetsvoorstel bekeken en een inschatting gemaakt hoeveel gemeenten op basis van het wetsvoorstel geen gebruik meer zullen maken van de toerismebepaling. De verandering van de Winkeltijdenwet heeft alleen gevolgen voor gemeenten die nu gebruik maken van de toerismebepaling en meer dan 12 koopzondagen hebben, maar die dat op basis van het wetsvoorstel in de toekomst niet meer kunnen doen. Bij de inschatting welke gemeenten mogelijk besluiten geen gebruik meer te maken van de toerismebepaling, baseert het CPB zich op twee criteria. Het CPB kijkt naar attracties voor toeristen in gemeenten en naar de hoteldichtheid.

De criteria die het CPB gebruikt zijn bruikbare indicatoren voor de mate van toerisme. De besluitvorming omtrent het al dan niet toestaan van koopzondagen op grond van de Winkeltijdenwet ligt echter bij de gemeenten. De gemeente is zelf het beste in staat te beoordelen of zij voldoet aan de toerismebepaling. Het is daarom niet precies aan te geven welke gemeenten in de toekomst nog aan de toerismebepaling zullen voldoen en welke niet. Dit betekent dat het aantal gemeenten dat in de toekomst niet meer zal kunnen voldoen aan de toerismebepaling kan afwijken van het aantal dat in het CPB-rapport staat genoemd. Bovendien kan het andere gemeenten betreffen dan de gemeenten die in het rapport staan vermeld.

Het CPB is de instantie binnen Nederland die gespecialiseerd is in het onderzoeken van de economische gevolgen. Het CPB geeft mijns inziens dan ook goed richting aan de impact van een vermindering van het aantal koopzondagen op de werkgelegenheid en omzet/BBP.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan aangeven, in het licht van de kredietcrisis, wat de economische gevolgen zijn van de wijziging van de Winkeltijdenwet. Uit het rapport van het CPB blijkt dat de effecten op de werkgelegenheid in Nederland als geheel beperkt zijn. Het directe verlies aan arbeidsjaren winkelpersoneel is hoogstens 2 000 arbeidsjaren. Afgezet tegen de 665 000 arbeidsjaren die de Nederlandse detailhandel telt, gaat het hier om maximaal 0,3 procent van de totale werkgelegenheid in de Nederlandse detailhandel. De werkgelegenheid op lange termijn zal dalen met enkele honderden arbeidsjaren. De omzet zal licht dalen door vermindering van het aantal koopzondagen. De afname van de omzet van de detailhandel zal deels worden gecompenseerd met

een toename van de omzet in andere bedrijfstakken. Het effect op het BBP zal op de lange termijn beperkt zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan aangeven hoe reëel de verwachting van de Raad van de Nederlandse Detailhandel is van een banenverlies van 15 000–20 000 arbeidsplaatsen. Deze cijfers lijken niet reëel. Uit het onderzoek van het CPB is gebleken dat het directe verlies aan arbeidsjaren winkelpersoneel hoogstens 2 000 arbeidsjaren is. Afgezet tegen de 665 000 arbeidsjaren die de Nederlandse detailhandel telt, gaat het hier om maximaal 0,3 procent van de totale werkgelegenheid in de Nederlandse detailhandel.

Verder vroegen de leden of de regering heeft overwogen gehoor te geven aan de wens om de wetswijziging later te laten ingaan en zo ja, welke overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Het wetsvoorstel vloeit voort uit het coalitieakkoord. Deze afspraken wil ik nakomen. Gemeenten zullen een zorgvuldiger afweging moeten maken bij het beroep op de toerismebepaling en daarbij verschillende belangen expliciet meewegen. Tegelijkertijd merk ik dat het wetsvoorstel voor onzekerheid zorgt bij ondernemers en werknemers in toch al economisch zware tijden. Deze zorgen en signalen neem ik serieus. Ik wil hen dan ook in deze economisch moeilijke jaren zekerheid geven dat er geen verandering zal plaatsvinden. De wetswijziging wil ik dan ook, als beide Kamers instemmen met het wetsvoorstel, in laten gaan per 1 januari 2011. De besluiten op grond van de toerismebepaling, die van kracht zijn op het tijdstip waarop de wijziging van de Winkeltijdenwet in werking treedt, blijven door de overgangsbepaling dan nog gedurende een jaar na dat tijdstip van kracht. Hiermee is de gemeenten een redelijke termijn gegund hun besluitvorming aan te passen aan het gewijzigde wettelijke regime.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan aangeven wat het macro-effect is van de zondagopenstelling op de consumptieve bestedingen. Deze leden vroegen verder of, indien er een macro-effect is, het dan waar is dat er een tegengesteld effect is op de nationale besparingen. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts waaraan de Nederlandse economie op dit moment meer behoefte heeft, meer consumptieve bestedingen of meer besparingen. Deze leden vroegen ook of de regering verwacht dat een verandering zal optreden in de verhouding tussen sparen en consumeren, en of deze eventuele verandering past binnen de behoeftes van de Nederlandse economie op dit moment. Er is geen sprake van de macro-economische effecten, zoals bedoeld in deze vraag. In haar rapport stelt het CPB dat het zowel theoretisch, als empirisch niet erg aannemelijk is dat de preferenties van burgers wat betreft sparen of consumeren veranderen door dit wetsvoorstel (CPB, 2009, pag. 31). De consumptieve bestedingen die worden gedaan op koopzondagen die in de toekomst wellicht wegvallen door het wetsvoorstel, zullen worden verplaatst. Het CPB wijst daarbij op substitutie tussen gemeenten (besteding op een koopzondag in een andere gemeente), tussen dagen (besteding ergens anders door de week) en substitutie tussen branches (besteding in een andere branche, bijvoorbeeld de horeca).

Voorts vroegen de fractieleden van de PvdA of de regering kan aangeven wat het macro-effect is van de zondagopenstelling op de werkgelegenheid en of de regering kan reageren op de bewering van het Platform Detailhandel, dat een beperking van de zondagopenstelling leidt tot een banenverlies van 20 000 arbeidsplaatsen. Zoals ik reeds heb aangegeven zal het macro-effect van de zondagsopenstelling op de werkgelegenheid beperkt zijn. Het CPB heeft berekend dat de werkgelegenheid op de lange termijn zal dalen met enkele honderden arbeidsjaren. De bewering van het Platform Detailhandel acht ik, zoals eerder aangegeven, niet reëel.

Daarnaast vroegen deze leden of in deze uitspraken van het Platform Detailhandel de veronderstelling schuilt dat er in veel gemeenten eigenlijk

geen sprake is van toerisme van substantiële omvang, dan wel dat de diverse belangen in het verleden niet goed zijn afgewogen. Het is mij niet bekend of in de uitspraken van het Platform Detailhandel deze veronderstelling schuilt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe groot de afname van de werkgelegenheid in de detailhandel zal zijn als winkels als gevolg van de wetswijziging op zondag moeten sluiten. Het CPB verwacht dat het directe verlies aan arbeidsjaren in de detailhandel hoogstens 2 000 arbeidsjaren is. Het CPB heeft berekend dat de werkgelegenheid op de lange termijn zal dalen met enkele honderden arbeidsjaren.

Ook vroegen deze leden hoeveel winkels, en in welke sectoren, naar verwachting van de regering de deuren op zondag zullen moeten gaan sluiten als gevolg van de wetswijziging. Alleen de gemeenten, die nu in verband met toerisme meer dan 12 koopzondagen toestaan, moeten met inachtneming van alle belangen bezien of ze dit ook in de toekomst voort willen zetten. Het is niet te verwachten dat in al die gemeenten het aantal koopzondagen wordt verlaagd naar 12. Immers, aannemelijk is dat een groot aantal van de gemeenten die thans gebruik maken van de toerismebepaling ook onder het gewijzigde regime van die bepaling gebruik kunnen blijven maken. Het is niet aan te geven hoeveel winkels in welke sectoren hun deuren op zondag moeten sluiten.

De leden van PvdA-fractie vinden het, zeker in deze tijden van recessie, niet verantwoord werkgelegenheid «op te offeren», en zeker niet van vrouwen en jongeren. De zondagen bieden voor deze groepen werknemers bijzonder goede mogelijkheden om werk en zorg te combineren, dan wel toe te treden tot de arbeidsmarkt. De leden vroegen of de regering hierop kan ingaan. De arbeidsparticipatie van vrouwen en jongeren vind ik heel belangrijk. Echter, zoals uit het CPB-rapport blijkt, zal dit wetsvoorstel slechts een beperkt effect op de werkgelegenheid hebben.

De leden van de VVD-fractie vroegen waaruit blijkt dat de omzet naar een ander deel van de week zal verplaatsen zeker als ondernemers aangeven 30% omzetzakking te verwachten. Uit het CPB-rapport blijkt dat consumenten naar alternatieven voor het winkelen op de zondag in die specifieke winkel zullen zoeken.

De zondag is nu vaak de dag waar de hoogste omzet wordt behaald. De leden van de VVD-fractie vroegen ook op dit punt een gedegen onderbouwing van de regering. Zoals uit het evaluatierapport over de Winkel-tijdenwet uit 2006 bleek, is de zondag een dag waarop consumenten minder kopen en juist meer kijken.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt met de economische neergang. Zij vroegen of de regering deze maatregel als een positieve impuls voor de economische bedrijvigheid acht of niet. De leden verzoeken de regering om op deze vraag slechts met een ja of een nee te antwoorden. Nee, het wetsvoorstel is niet bedoeld om een positieve impuls voor de economische bedrijvigheid te zijn. Het wetsvoorstel beoogt het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling tegen te gaan.

Voorts vroegen deze leden van de regering een recente onafhankelijke cijfermatige analyse van de effecten van dit wetsvoorstel voor de inkomsten van winkeliers uitgesplitst naar regio en branche, alsmede de effecten op de werkgelegenheid. Het CPB rapport geeft alleen inzicht in de macro-economische gevolgen van dit wetsvoorstel voor de omzet van winkeliers en de effecten op de werkgelegenheid en geeft geen uitsplitsing naar regio en branche.

De leden van de fractie van D66 vroegen verder of de regering daarnaast kan reageren op de onderzoeken van het Platform Detailhandel Nederland en de drie grootste Nederlandse gemeenten, die hebben berekend, dat wanneer de regering besluit om de winkeltijden te beperken, direct 15 000

tot 20 000 mensen hun baan verliezen. De bewering acht ik, in het verlengde van het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie, niet reëel.

De leden van de fractie van D66 vroegen welk verlies van werkgelegenheid voor de regering aanvaardbaar is. Het wetsvoorstel heeft als doel om het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling tegen te gaan. Inderdaad heeft het als effect dat mogelijk winkels op zondagen moeten sluiten. Zoals uit het CPB-rapport blijkt is het verlies van werkgelegenheid beperkt. In het bijzonder vroegen deze leden aandacht voor consumenten die werken in de zorgsector en mantelzorgers. Deze consumenten ervaren door hun onregelmatige werktijden extra problemen wanneer winkeltijden niet ook buiten de reguliere werktijden open zijn. Naar verwachting zal slechts een beperkt aantal gemeenten, op grond van het wetsvoorstel, geen gebruik meer kunnen maken van de bevoegdheid om meer dan 12 zondagen openstelling toe te staan op grond van de toerismebepaling. Tevens blijkt uit het evaluatierapport uit 2006 dat de ruimere openstelling van winkels in de avonden, naast de zondag, positief wordt gewaardeerd op het punt van de combinatie werk en privé. Aan de avondopenstelling verandert niets in dit wetsvoorstel. Daarnaast bieden onregelmatige werktijden juist ook mogelijkheden te winkelen tijdens de reguliere winkeltijden.

## **8.4 Uitvoeringskosten**

### **8.4.1 Administratieve lasten**

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het voorstel niet is voorgelegd aan ACTAL. Het voorstel bevat regels voor overheden en niet voor bedrijven. Hierdoor heeft het wetsvoorstel geen directe administratieve lasten voor bedrijven tot gevolg. Wetsvoorstellen zonder directe administratieve lasten worden niet aan ACTAL voorgelegd voor advies.

Deze leden vroegen ook of gemeenten die een herbeoordeling moeten ondergaan daarvoor gecompenseerd worden. Deze gemeenten worden hiervoor niet gecompenseerd.

Daarnaast vroegen zij of er een inschatting gemaakt kan worden van de lasten, die herbeoordeling meebrengt. Een getalsmatige schatting van de uitvoeringslasten is moeilijk te maken. Gemeenten hebben namelijk zelf ook invloed op de uitvoeringskosten, omdat de gemeenten zelf de beoordeling kunnen maken of zij aan de voorwaarden voor substantieel toerisme voldoen en zelf een afweging van de belangen kunnen maken. De uitvoeringslasten zullen daarom per gemeente verschillen. Wel is duidelijk dat deze uitvoeringslasten zich slechts eenmalig of incidenteel zullen voordoen.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een gedegen onderzoek naar de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het wetsvoorstel heeft geen directe administratieve lasten tot gevolg, omdat het wetsvoorstel ziet op de bevoegdheden van gemeenten en geen regels voor het bedrijfsleven omvat.

De leden van de D66-fractie vroegen hoeveel fte's aan ambtenaren dit voorstel heeft gekost en hoeveel de verdere behandeling verder zal gaan kosten. Dit wetsvoorstel is een uitvloeisel uit het coalitieakkoord. Daarom wordt er voldoende ambtelijke capaciteit ingezet om deze taak uit te voeren.

Daarnaast verzochten deze leden inzicht in de hoeveelheid tijd die de Minister aan dit wetsvoorstel heeft besteed. Ook voor mij geldt dat ik voldoende tijd aan dit wetsvoorstel besteed om het coalitieakkoord goed te kunnen uitvoeren.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts welke andere wetgeving of initiatieven om de economie te versterken hierdoor zijn blijven liggen. Uitvoering van het coalitieakkoord is belangrijk, maar dit betekent niet dat andere wetgeving of initiatieven om de economie te versterken, zijn blijven liggen.

#### **8.4.2 Gerechtelijke procedures**

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke mate de rechter eraan te pas moet komen om discussies te beslechten. De Raad voor de Rechtspraak verwacht niet dat het openstellen van de rechtsgang tegen vrijstellingsbesluiten tot een noemenswaardige toename van de lasten voor de rechtspraak zal leiden.

Deze leden vroegen vervolgens hoe vaak het in de afgelopen vijf jaar is voorgekomen dat de rechter moest ingrijpen. Over de toerismebepaling zijn de laatste jaren zo'n vijf rechterlijke procedures gevoerd, zowel bij de bestuursrechter, als bij de burgerlijke rechter. Dit betrof vrijstellingen in Roosendaal en Amsterdam-Noord. Daarnaast zijn rechterlijke procedures gevoerd over andere ontheffings- en vrijstellingsbevoegdheden op basis van de Winkeltijdenwet, zoals de generieke 12-dagen-vrijstellingen (artikel 3, eerste lid), ontheffingen voor «avondwinkels» (artikel 3, vierde lid) en ontheffingen ten behoeve van bijzondere gelegenheden van tijdelijke aard (artikel 4, tweede lid). Het gaat niet om grote aantallen zaken.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of deze wijziging tot een toename van de gang naar de rechter zal leiden. Hoe vaak gebruik zal worden gemaakt van de verruimde beroepsmogelijkheid is lastig te voorspellen. Zoals vermeld in de memorie van toelichting heeft de Raad voor de Rechtspraak geen advies uitgebracht, omdat hij van het wetsvoorstel geen noemenswaardige toename voor de rechtspraak verwacht. Een indicatie voor het aantal zaken kan zijn dat tegen toeristische ontheffingen en generieke «12 zondagen-vrijstellingen» – waartegen onder het geldend recht reeds beroep openstaat – slechts in een zeer beperkt aantal gevallen procedures zijn gevoerd. Recent zijn overigens een tweetal procedures gevoerd tegen toeristische vrijstellingen van de gemeente Roosendaal (CBb 21 januari 2009, nr. AWB 08/73) en van stadsdeel Amsterdam-Noord (Vzr. CBb 11 maart 2009, Gst. 2009, nr. 73). Laatstgenoemde zaak heeft een vervolg gekregen bij de burgerlijke rechter (Vzr. Rb. Amsterdam 10 juli 2009, nr. 430 841, LJN: BJ2394). Het is niet duidelijk of hier sprake is van een trend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens welke interbestuurlijke lasten het voorstel met zich brengt vanwege de toename van de gang naar de rechter. Het wetsvoorstel brengt waarschijnlijk geen of nauwelijks extra interbestuurlijke lasten vanwege gerechtelijke procedures mee.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke druk richting rechtsgang het openstellen van de rechtsgang tegen vrijstellingsbesluiten met zich mee brengt. Aangezien het openstellen van de rechtsgang tegen vrijstellingsbesluiten niet tot een noemenswaardige toename van de lasten voor de rechtspraak zal leiden, verwacht ik ook niet dat dit meer druk richting rechtsgang zal opleveren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of deze wetswijziging tot minder rechterlijke procedures zal leiden. Verder vroegen zij wat de verwachting is met betrekking tot rechterlijke procedures na de wetswijziging. Zoals ik in mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie heb aangegeven, verwacht ik niet dat het aantal rechterlijke procedures veel zal toenemen.

### 8.4.3 Handhaving

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke manier ervoor gezorgd gaat worden dat de nieuwe wet voldoende wordt gehandhaafd. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de handhaving. De Winkeltijdenwet kan langs twee sporen worden gehandhaafd, namelijk strafrechtelijk en bestuursrechtelijk.

De leden van de SGP-fractie vroegen of er meer inzicht kan komen in de exacte gegevens over de handhaving door gemeenten op dit moment. De leden vroegen voorts of elke gemeente een handhavingsbeleid heeft. Niet elke gemeente heeft een specifiek handhavingsbeleid. Uit onderzoek blijkt dat 34 van de ondervraagde gemeenten een specifiek handhavingsbeleid hebben, speciaal gericht op de handhaving van de Winkeltijdenwet. Dit komt neer op 9% van de ondervraagde gemeenten. Daarnaast hebben veel gemeenten wel een algemeen handhavingsbeleid. De (deel)gemeenten die hebben aangegeven een specifiek handhavingsbeleid te hebben, zijn: Amsterdam De Baarsjes, Amsterdam Noord, Bernisse, De Bilt, De Ronde Venen, Den Haag, Den Helder, Doetinchem, Enkhuizen, Haarlem, Hoogezand-Sappemeer, Hoorn, Koggenland, Leerdam, Lingewaard, Loenen, Maasgouw, Oldenzaal, Opsterland, Rotterdam Delfshaven, Schagen, Schoonhoven, Sint-Michielsgestel, Son en Breugel, Staphorst, Tiel, Uden, Veere, Waalwijk, Winschoten, Zaanstad, Zandvoort, Zuidhorn en Zutphen.

Deze leden vroegen daarnaast waaruit de genoemde effectiviteit blijkt. De meeste gemeenten hebben een algemeen handhavingsbeleid. Van de ondervraagde gemeenten heeft 9% een handhavingsbeleid dat specifiek op handhaving van de Winkeltijdenwet is gericht. Daarnaast blijkt dat vanwege de grote sociale controle de Winkeltijdenwet vaak goed wordt nageleefd.

Ten slotte vroegen de leden van de SGP-fractie of er ook nog is overwogen om nadere voorwaarden te stellen ten aanzien van de handhaving. Dit is niet overwogen.

## II ARTIKELEN

### Artikel I

#### *Onderdeel A*

De leden van de SGP-fractie gaven aan dat de regering er niet voor heeft gekozen om de vrijstellingen en ontheffingen voor gemeenten te beperken tot het toeristische gebied. Zij vroegen of het niet logischer is om de vrijstellingen en ontheffingen alleen mogelijk te maken in het daadwerkelijk toeristische gebied. De bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen is niet beperkt tot het «toeristische gebied» en tot winkels die «ondersteunend zijn aan het toerisme» omdat het onwenselijk is op wetsniveau te differentiëren tussen winkels binnen een bepaalde gemeente. Dit laat onverlet dat het gemeentebestuur bevoegd is en blijft een toeristisch vrijstellings- of ontheffingsregime te beperken tot delen van de gemeente. Deze bevoegdheid heeft het gemeentebestuur al op basis van de geldende Winkeltijdenwet en die bevoegdheid wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

Deze leden vroegen voorts of de leesbaarheid van het voorgestelde artikel 3, zevende lid, zou kunnen worden vergroot door kortere formuleringen te gebruiken of door dit lid in onderdelen te splitsen. De inhoud van het lid noopt tot deze – inderdaad wat complexe – formulering. Een splitsing in onderdelen levert geen echte vereenvoudiging op.

## Onderdeel B

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de verruiming van de beroepsmogelijkheid kan leiden tot juridisering en bureaucratisering. Zoals in paragraaf 7.0 («Toetsingsmogelijkheid») al is geantwoord op een andere vraag van deze leden is een zorgvuldige en een transparante besluitvorming de beste garantie om «juridisering» en «bureaucratisering» te voorkomen. Naar dit antwoord wordt verwezen.

Deze leden vroegen ook of de regering verwacht dat er veel gebruik zal worden gemaakt van de beroepsmogelijkheid. Zoals hiervoor in paragraaf 8.4.2 («Gerechtelijke procedures») al geantwoord op een andere vraag van deze leden is het lastig exact te voorspellen hoe vaak gebruik zal worden gemaakt van de beroepsmogelijkheid. Naar dit antwoord wordt verwezen.

Voorts vroegen zij naar het essentiële verschil tussen de huidige en de toekomstige beroepsmogelijkheid. Deze leden vroegen voorts of, als dit verschil beperkt is, naar verwachting er ook in de toekomst nauwelijks gebruik van deze beroepsmogelijkheid zal worden gemaakt of dat een toename van het gebruik te verwachten is. Het essentiële verschil tussen de huidige en de toekomstige beroepsmogelijkheid is dat dit wetsvoorstel buiten twijfel stelt dat beroep bij de bestuursrechter openstaat tegen besluiten omtrent de verlening van toeristische vrijstellingen. Hierover bestaat onder het geldende recht geen helderheid. Hoe vaak gebruik zal worden gemaakt van de verruimde beroepsmogelijkheid is moeilijk te voorspellen. De Raad voor de Rechtspraak verwachtte geen noemenswaardige toename van zaken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen vervolgens wie precies als belanghebbende in de zin van het wetsvoorstel wordt gezien. Deze leden vroegen of bijvoorbeeld een winkelier uit een naburige gemeente beroep kan instellen of een individuele bewoner of individueel bedrijf. Het begrip «belanghebbende» heeft in het kader van dit wetsvoorstel geen andere betekenis dan welke in de definitie in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht en in de bestuursrechtelijke jurisprudentie aan dit begrip wordt gegeven. Dit betekent dat sprake moet zijn van een eigen, objectief bepaalbaar, actueel en persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het besluit betrokken is. Bij besluiten met een meer algemene strekking, zoals in dit geval, behoeft de eis van persoonlijk belang bijzondere aandacht. Bij dit soort besluiten kunnen de belangen van grote groepen in meer of mindere mate betrokken zijn. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, moet het belang zich voldoende onderscheiden van het belang van die anderen om als persoonlijk belang te kunnen worden aangemerkt. De mogelijkheid voor een winkelier in een naburige gemeente, een individuele burger of een individueel bedrijf om beroep in te stellen tegen een toeristische vrijstelling hangt af van de omstandigheden van het geval. Zo is het voor een winkelier in een naburige gemeente bijvoorbeeld van belang dat hij concurrentienadeel ondervindt. Of dit het geval is, zal onder meer afhangen van de afstand tussen de gemeenten en de aard van de goederen die hij verkoopt. De beroepsmogelijkheid voor de individuele burger hangt af van de omstandigheid of het aannemelijk is dat hij feitelijk nadeel van de winkelopenstelling ondervindt, hierbij zal onder meer het aantal winkels in zijn woonomgeving en de afstand tussen de winkels en zijn woning een rol kunnen spelen (vgl. Pres. CBb 23 maart 2001, AB 2001, 160 inzake een «12 zondagen»-vrijstelling). Een bedrijf kan bijvoorbeeld beroep instellen tegen de weigering van de gemeenteraad in de gemeente of een deel van de gemeente een toeristisch regime van toepassing te verklaren (vgl. CBb 6 oktober 2004, AB 2004, 448 en CBb 18 oktober 2006, nr. AWB 05/573 inzake een «12 zondagen»-vrijstelling) of tegen een besluit tot toepassing van een toeristisch regime in een ander gedeelte van de gemeente dan waar het bedrijf zelf is gevestigd, waardoor zij concurrentienadeel vreest (vgl. Pres.

CBb 30 september 1997, KG 1997, 324 inzake een «12 zondagen»-vrijstelling).

Deze leden vroegen ook op welke gronden het College van Beroep voor het bedrijfsleven een beroep niet-ontvankelijk kan verklaren. Voor de ontvankelijkheid van een beroep tegen een toeristische vrijstelling of ontheffing gelden geen bijzondere eisen; de ontvankelijkheid van een dergelijk beroep wordt beoordeeld aan de hand van de eisen die in het algemeen gelden ten aanzien van de ontvankelijkheid. De rechter kan in het algemeen een beroep niet-ontvankelijk verklaren op de volgende gronden: (a) het beroep is niet tijdig ingesteld, (b) het beroep is niet door een beroepsgerechtigde ingesteld, (c) het beroepschrift voldoet niet aan de eisen, (d) een verplichte voorprocedure is niet gevolgd, (e) het griffierecht is niet (tijdig) betaald, (f) het procesbelang ontbreekt of is vervallen. De leden van de PvdA-fractie vroegen ten slotte of ook bezwaar mogelijk is bij de gemeente en zo ja, of dat bezwaar moet worden gemaakt bij de gemeenteraad dan wel bij burgemeester en wethouders. Ook vroegen deze leden of het begrip «belanghebbenden» in bezwaar dezelfde betekenis heeft als in beroep. Hoofdregel is dat alvorens beroep kan worden ingesteld altijd eerst bezwaar moet worden gemaakt (artikel 7:1 in samenhang met artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht). Het wetsvoorstel wijkt op dit punt niet af van deze hoofdregel. Bezwaar wordt gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 1:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Het hangt af van de juridische vorm van het toeristisch regime welk orgaan dit is: een vrijstelling wordt verleend door de gemeenteraad en bezwaar daartegen moet dus bij de gemeenteraad worden gemaakt; ontheffingen worden door burgemeester en wethouders verleend en bezwaar daartegen moet dus bij dat bestuursorgaan worden gemaakt. Het begrip «belanghebbende» heeft in de fase van bezwaar dezelfde betekenis als in de fase van beroep. Het begrip «belanghebbende» zoals gedefinieerd in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht is een uniform begrip dat in beginsel voor het gehele bestuursrecht dezelfde betekenis heeft.

## **Artikel II**

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom er niet voor is gekozen de overgangsregeling in te laten gaan met ingang van het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel. Dit voorstel zou feitelijk neerkomen op het verlenen van terugwerkende kracht aan de wetwijziging. Dit is uit een oogpunt van rechtszekerheid in het algemeen niet wenselijk. Er zijn in dit geval ook geen bijzonder klemmende redenen om dit wel te doen.

De minister van Economische Zaken,  
M. J. A. van der Hoeven