

Vergaderjaar 1995–1996

24 226

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 2 oktober 1995

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

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel inzake ruimere regels met betrekking tot openingstijden van winkels. Ook in het verleden hebben deze leden zich uitgesproken voor het verruimen van de openingstijden van winkels. Met nadruk willen deze leden stellen dat aan deze keuze een moeilijk afwegingsproces ten grondslag heeft gelegen. Deze leden willen met hun standpunt aansluiten bij gewijzigde, meer moderne, leef- en arbeidspatronen en aan de verlangens van de moderne consument tegemoet komen. Maar zij erkennen tegelijkertijd ook de druk die dit standpunt kan leggen op kleine winkeliers en winkelpersoneel. Ondanks deze zorg kiezen deze leden voor verruiming. Zij willen benadrukken dat het gaat om een verruiming van de mogelijkheden en dat het niet gaat om een verplichting. Ook in andere landen blijkt maar beperkt gebruik te worden gemaakt van de feitelijke mogelijkheden. Bovendien speelt bij deze leden de overweging dat het wetsvoorstel kansen biedt voor kleine winkels om hun positie te versterken en voor starters om een positie te verwerven. Deze leden onderschrijven bovendien het streven van de regering om ook overheidsdiensten beter toegankelijk te maken.

Al direct na het bekend worden van het voornemen van de regering om te komen tot een verdere liberalisering van de Winkelsluitingswet hebben de leden van de CDA-fractie hun zorgen hieromtrent geuit. Immers, de mogelijkheden van de recentelijk gewijzigde Winkelsluitingswet zijn nog niet volledig benut. Bovendien is bij hen de vrees aanwezig dat een onveranderd doorvoeren van de wet, zoals die nu aan de Kamer is aangeboden zal leiden tot grote veranderingen in de detailhandelskolom, die met name consequenties zullen hebben voor de kleine zelfstandige

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (WING), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zijl (PvdA), Van Walsem (D66) en Houda (PvdA).

Plv. leden: De Korte (VVD), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Brinkman (CDA), Mateman (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Nijpels-Hezemans (AOV), M. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), vacature D66 en Crone (PvdA).

ondernemers. Een ander en groter gewicht kennen de leden van de CDA-fractie toe aan de voornemens van de regering om de zogenaamde zondagsopenstelling mogelijk te maken. Deze leden zijn van opvatting dat de bestaande mogelijkheden met betrekking tot de zondagsopenstelling niet verder moeten worden verruimd. Bij de leden van de CDA-fractie leeft de hoop dat de regering bereid is om aan hun wens met betrekking tot de zondag en een minder rigoureuze openstelling door de week tegemoet te komen.

De thans van toepassing zijnde Winkelsluitingswet kent een vrij jonge geschiedenis. Immers, het was in 1992 dat deze wet op basis van een compromis tussen de diverse betrokken partijen werd aangepast. Een van deze aanpassingen betrof de mogelijkheid van avondwinkels (inclusief openstelling op zondag) in gemeenten met minimaal 15 000 inwoners. Een andere wijziging betrof de verruiming van de openstelling voor een grens- en/of toeristische gemeente. Deze twee aanpassingen zijn via een AMvB per 1 september 1994 ingegaan. Dit illustreert nog maar eens hoe «vers» de thans geldende Winkelsluitingswet, met al haar aanpassingen, is, aldus de leden van de CDA-fractie.

In de discussie over de Winkelsluitingswet staat voor de leden van de CDA-fractie onder meer de vraag centraal wat voor een type maatschappij wij in Nederland willen. Voor de leden van de CDA-fractie is dat niet een volledig commercieel aangedreven maatschappij die 24 uur per dag en 7 dagen per week doordraait. Hierbij moet worden bedacht dat verruiming van de openingstijden verder reikt dan alleen de positie van de winkeliers en hun personeel. Ook het openbaar vervoer, de politie en het verenigingsleven zullen de gevolgen ondervinden. De dienstverlening in zowel de publieke sector (politie, stadsreiniging) als in de private sector (banken) zal moeten volgen. Bovendien gaat de zondag steeds meer op een normale werkdag lijken. Verruiming van de openstelling op zondag raakt niet alleen aan religieuze waarden, maar ook aan de sociaal maatschappelijke opbouw van ons land. Voor de leden van de CDA-fractie is verruiming van de mogelijkheden op zondag dan ook niet aan de orde en dient de rijksoverheid op dit punt de regels te stellen.

Overigens is met de mogelijkheid van avondwinkels en de verruiming van het aantal zondagsopenstellingen van 4 naar 8 zondagen per jaar reeds tegemoet gekomen aan de wens om op zondag inkopen te kunnen doen. Om toch tegemoet te komen aan maatschappelijke ontwikkelingen is een flexibilisering door de week voor de leden van de CDA-fractie een bespreekbare optie. Een tweede koopavond en een meer regionale invulling valt bijvoorbeeld te overwegen. Hierbij merken de leden van de CDA-fractie op dat ook ten aanzien van de verruiming door de week door middel van de AMvB van 1 september 1994 (avondwinkels en de ruimere mogelijkheden voor toeristische en grensgemeenten) de mogelijkheden reeds zijn verruimd. Zij herhalen dat het in de rede ligt om deze mogelijkheden eerst te benutten. Randvoorwaarde voor een eventuele verruiming vormt de positie van de kleinere zelfstandige. Die positie mag niet op de tocht komen te staan, waardoor ook het unieke Nederlandse fijnmazige distributiesysteem in gevaar zou kunnen komen. Voorts zijn de leden van de CDA-fractie kritisch ten aanzien van de effecten in de sfeer van de werkgelegenheid alsmede ten aanzien van de verwachting dat uit een verruiming van de openstellingstijden een lager prijsniveau van produkten zou ontstaan.

Vanuit het uitgangspunt – géén verruiming op zondag, wél enige flexibilisering door de week – zullen de leden van de CDA-fractie het voorliggend wetsvoorstel becommentariëren.

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het wetsvoorstel in de huidige vorm niet voldoet daar de onderliggende argumentatie, zoals eerder uiteengezet, niet afdoende overtuigend is. Het huidige wetsvoorstel heeft voor de Minister van Economische Zaken die zichzelf graag als pragmaticus afschildert, hoe ironisch ook, de status van

geloofsartikel gekregen. Dit bleek reeds tijdens de behandeling van de EZ-begroting voor het jaar 1995, waar de minister te kennen gaf de verruiming van de Winkelsluitingswet coûte que coûte te willen doorzetten. Ook als dat ten koste van de werkgelegenheid zou gaan (Handelingen Tweede Kamer, 27 oktober 1994, blz. 749). Dat wekt naar de mening van de leden van de CDA-fractie zeer veel bevreemding in een kabinet dat «werk, werk, werk» als motto heeft.

De onderbouwing van de argumenten vóór de voorgestelde verruiming van de winkeltijden zijn, een enkele uitzondering daargelaten, niet overtuigend te noemen. Uit de genoemde argumenten vloeien namelijk niet logischerwijs de getrokken conclusies voort. Integendeel; veelal zou het n.a.v. de gepresenteerde argumenten logischer zijn een tegengestelde conclusie te trekken.

In de inleiding van de memorie van toelichting staat aangegeven dat in het Regeerakkoord is neergelegd dat er toegewerkt dient te worden naar een samenleving waarin differentiatie van arbeidspatronen mogelijk is. Het verminderen van de restricties die in de Winkelsluitingswet staan beschreven zouden dan, zo stelt de regering, er toe leiden dat er een samenleving komt waarin sprake is van differentiatie van arbeidspatronen. De leden van de CDA-fractie vragen of die differentiatie van arbeidspatronen niet gelden, of zich hebben kunnen ontwikkelen, onder de vigerende wetgeving. Zij menen dat de bestaande wetgeving nimmer een verdere differentiatie van arbeidspatronen heeft verhinderd of dat bijvoorbeeld vernieuwingen van afzetstructuren en winkelformules in de detailhandelssector werden belemmerd.

De leden van de VVD-fractie hebben het onderhavige wetsvoorstel met instemming begroet. Door de demografische ontwikkelingen, veranderende gewoonten en samenlevingsvormen, de flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden, de dynamisering van de economie en de toepassing van nieuwe technologie, zoals de elektronische snelweg, past het huidige regime van de Winkelsluitingswet niet langer in onze samenleving.

De leden van de D66-fractie begroeten het wetsvoorstel met betrekking tot de winkeltijden met grote instemming. Het wetsvoorstel ademt hun inziens de juiste tijdgeest uit. Immers de leef- en werkpatronen zijn de afgelopen jaren veranderd en zullen aan veranderingen onderhevig blijven. Een flexibeler openingsbeleid van winkels kan dan naadloos aansluiten op de vraag van de consument en kan daardoor mede een nuttige bijdrage leveren aan de dynamiek van onze economie en – minstens zo belangrijk – tevens een bijdrage leveren aan het comfort van de consument.

Het gemak voor de consument is volgens de leden van de D66-fractie ten onrechte onderbelicht gebleven. De bestaande Winkelsluitingswet is nog te zeer geënt op achterhaalde leef- en werkpatronen en heeft een naar hun mening sterk paternalistische inslag. Ondernemers moeten zelf maar uitmaken wanneer zij «open» willen zijn. Zij zullen daarbij het gedrag van hun klanten volgen en dus niet andersom.

Aansluitend op het plan van aanpak voor de regio's (Ruimte voor Regio's) zullen ook in het kader van de winkelopeningstijden regionale afspraken gemaakt kunnen worden.

Mede gezien het feit dat er nu al niet meer sprake is van controle op de openingstijden is in de ogen van de leden van de D66-fractie spoed gewenst. Wetten, die niet op naleving gecontroleerd worden, ondermijnen het vertrouwen in de wetgever en testen dus ook de politieke geloofwaardigheid. Ook winkeliers willen nu graag weten waar ze aan toe zijn, hoe dan ook. Deswege vragen de leden van de D66-fractie een spoedige behandeling van het wetsvoorstel.

De leden van de RPF-fractie hebben kennisgenomen van de vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels. Het huidige voorstel en de memorie van toelichting roepen bij deze leden vele vragen op, met name ten aanzien van de onderbouwing van de veranderingen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de ruimere regels een uitwerking zijn van de sleutelwoorden «marktwerking» en «eigen verantwoordelijkheid» en tevens dat het meewerkt aan «een samenleving waarin differentiatie van arbeidspatronen mogelijk is». De leden van de RPF-fractie vragen in welke zin de Winkeltijdenwet aan deze punten positiever meewerkt dan de huidige Winkelsluitingswet. Wordt de marktwerking beter voor de hele markt door deze regelgeving of komt deze alleen ten goede aan de grote bedrijven en verdwijnt er een groot aantal (kleine) actoren in de detailhandelsmarkt? Neemt de eigen verantwoordelijkheid van de (kleine) detaillist toe of wordt hij, vanwege concurrentie, in een ongezond en bedrijfseconomisch onaantrekkelijk keurslijf gedrukt? En welke positieve differentiatie van de arbeidspatronen is te verwachten? Welke mensen hebben daar voordeel van?

De leden van de SGP-fractie hebben ernstige principiële bedenkingen tegen het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden wijzen een verruiming van de winkeltijden niet categorisch af, maar zij vinden het voorstel van de regering onaanvaardbaar vanwege de daarin geboden mogelijkheid van een algemene openstelling van winkels op de zondag. Per saldo zet de wetgever hiermee de deur verder open naar een verdere aantasting van de openbare rust op de zondag.

Aan de wens van bepaalde groepen van consumenten tot verruiming van de winkeltijden kan zeer goed tegemoet worden gekomen op de overige dagen van de week. Aan het primaat van de economie en de wens van bepaalde groepen van consumenten dreigt thans voorrang te worden verleend boven de handhaving van de zondagsrust, zo betogen deze leden.

Zij zijn voorts van mening dat aan het wetsvoorstel geen evenwichtige afweging ten grondslag ligt tussen enerzijds de wensen van een deel van de consumenten tot verruiming van de winkeltijden en de belangen van werknemers en klein zelfstandigen in de detailhandel anderzijds.

In de Derde beleidsnota informatisering openbare sector is een plan van aanpak aangekondigd voor het project «Overheidsloket 2000». Onderzocht gaat worden wat de wensen en verwachtingen zijn van burgers en bedrijven bij de openstelling van publieke diensten. Deze leden vragen wanneer dit onderzoek zal zijn afgerond. Tevens vragen zij of er concrete beleidsvoornemens op stapel staan met betrekking tot de uitbreiding van de openstellingsuren van publieke diensten. Zo ja, wordt ook openstelling van overheidsloketten op de zondag overwogen?

De leden van de GPV-fractie hebben verontrust en met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De genoemde leden vinden dat de regering de belangen van consumenten op een onevenwichtige en eenzijdige wijze tot leidraad heeft genomen voor het wetsvoorstel aangaande de winkeltijden. Daardoor verdwijnen de oorspronkelijk centrale doelstellingen van de Winkelsluitingswet, namelijk: waarborgen van sociaal redelijke arbeidstijden van winkeliers en het creëren van eerlijke concurrentieverhoudingen uit beeld. Zonder dat daaraan een overtuigende motivering ten grondslag ligt.

De leden van de GPV-fractie verzetten zich tegen een dermate vergaande liberalisering van de winkelopeningstijden en vooral ook tegen de wijze waarop de regering de openstelling van winkels op zondagen in dit wetsvoorstel heeft geregeld. Deze leden zijn voorts van oordeel dat het beroep dat de regering doet op de versterking van de marktwerking en deregulering te ver is doorgeschoten en voorbij gaat aan de eigen

verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Die eigen verantwoordelijkheid is, dat de overheid, vanwege zowel de religieuze als de sociale betekenis van de zondagsrust, de zondag als rustdag zoveel mogelijk in stand houdt. De leden van de GPV-fractie doen daarom een klemmend beroep op de regering haar verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de zondagsrust serieus te nemen en dit tot uitdrukking te doen laten komen in het onderhavige wetsvoorstel.

Vervolgens merken deze leden op dat de voordelen die in de ogen van de regering aan de verruiming van de winkelopeningstijden zijn verbonden ruimschoots worden belicht terwijl de sociaal-economische nadelen slechts summier aan de orde komen. De genoemde leden menen dat voor een goede beoordeling van dit wetsvoorstel een goed zicht op die nadelige gevolgen uitdrukkelijk gewenst is.

Na de recente verruiming van de winkeltijden in 1992 van 52 naar 55 uren per week meent de regering dat moderne arbeids- en leefpatronen een verdere verruiming van de Winkelsluitingswet noodzakelijk maken. De leden van de GPV-fractie staan niet onwelwillend tegenover een beperkte verruiming van de openingstijden van winkels maar verschillen met de regering van opvatting over de wijze waarop en de mate waarin dat streven in dit wetsvoorstel is neergelegd. Waarom kiest de regering voor een volledige liberalisering van de winkeltijden met slechts enkele beperkingen? Heeft zij alternatieve, meer behoedzame, scenario's onderzocht? Hadden dergelijke scenario's ook niet tegemoet kunnen komen aan de wens van de regering extra ruimte te geven voor wat zij noemt «moderne arbeids- en leefpatronen»? De leden van de GPV-fractie denken bijvoorbeeld aan een extra wekelijkse koopavond of een vrije opening van winkels tussen zes en acht uur met een maximum aantal uren per week.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat dit wetsvoorstel ingetrokken moet worden. De ideologie die uit het stuk ademt zal in zijn uitwerking desastreus blijken te zijn voor de samenleving.

2. Historie en achtergrond van de Winkelsluitingswetgeving in Nederland

2.1. Geschiedenis van de Winkelsluitingswetgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de gevolgen van de verruiming van de openingstijden vanaf 1992.

Waar de regering in de memorie van toelichting met betrekking tot de geschiedenis van de Winkelsluitingswetgeving spreekt over de eerste wetgeving van de Winkelsluitingswet, wordt erop geduid dat het creëren van de Winkelsluitingswetgeving mede werd ingegeven door de verschillende gemeentelijke regelingen op winkelsluitingsgebied in geografisch dicht bij elkaar gelegen gebieden met de daarmee gepaard gaande verstoringen van de onderlinge concurrentieverhoudingen. De leden van de CDA-fractie willen er op wijzen dat indien het wetsvoorstel zoals de regering dat aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, kracht van wet zou krijgen, het alleszins mogelijk is dat opnieuw situaties gaan ontstaan die vergelijkbaar zijn met het begin van deze eeuw. Situaties die blijkbaar destijds aanleiding gaven om te komen tot wetgeving. L'histoire se répète? De leden van de CDA-fractie verwachten van wel.

In de jaren dertig stonden juist de kleine winkeliers op de bres tegen de invoering van de Winkelsluitingswet. Na de invoering ervan namen diverse politieke partijen en ondernemersorganisaties direct de afschaffing van de Winkelsluitingswet in hun (werk)programma's op, met het oog op de belangen van deze winkeliers. De liberale staatspartij «De

vrijheidsbond» liet zich hierbij inspireren door het adagium «Zoo gering mogelijke beperking van de vrijheid van het winkelbedrijf». In dit streven werd zij gesteund door de winkeliersverenigingen uit het gehele land. Ook momenteel klinkt wederom de roep tot deregulering vanuit het bedrijfsleven. Bij de opzet van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit vond deze de hartelijke instemming van het bedrijfsleven. Wanneer echter concrete voorstellen ter tafel komen, om de wetgeving in overeenstemming te brengen met dit streven, blijken veel ondernemers en ondernemersorganisaties minder enthousiast, zo constateren de leden van de VVD-fractie.

De angst voor verandering en het onbekende heeft geresulteerd in de trage besluitvorming over een ruime flexibilisering van de Winkelsluitingswet, aldus de leden van de VVD-fractie. Dit proces is te vergelijken met een zware oude auto, die door een modderpad met grote kuilen ploegt. Na het overwinnen van iedere kuil komt onvermijdelijk weer een nieuwe hobbel, waardoor de auto na verloop van tijd zo vervuild is, dat hij geheel vastloopt. De ervaring heeft namelijk geleerd, dat na iedere wijziging van de Winkelsluitingswet direct een discussie ontstond over de volgende wijziging. Reeds twee jaar na het in werking treden van de Winkelsluitingswet 1932 werd de eerste wijziging al aangebracht. Zowel de Vrijzinnig-Democratische Bond als de Liberale Staatspartij «De Vrijheidsbond» ging deze wijziging niet ver genoeg, waardoor zij een nadere wijziging respectievelijk de afschaffing in hun programma opnamen. In 1951, 1959 en 1976 is de wet belangrijk herzien. Ook na deze herzieningen ontstond direct weer een discussie over verdere flexibilisering. Alleen al in de afgelopen zeven jaar zijn zo'n zeven alternatieven voor de Winkelsluitingswet in discussie geweest. Ging het niet over morgen-middag- en middag-avondwinkels dan werd gediscussieerd over de lengte van de openstellingstijden of de lengte van de openstellingsduur. Uiteindelijk hebben deze discussies geresulteerd in een «drastische» verlenging van de openstellingsmogelijkheden van 18.00 uur tot 18.30 uur per 1 januari 1993. Tijdens het debat over deze wijziging hebben de leden van de VVD-fractie erop gewezen, dat deze verandering slechts het aanbrengen van een stukwerk is op een wet die volledig geërodeerd is. Toen stelden zij al, dat dit compromis tussen de verschillende organisaties niet aansloot bij de maatschappelijke behoefte en ontwikkelingen. Nu krijgen deze leden gelijk en wordt de Winkelsluitingswet ingetrokken en vervangen door de Winkeltijdenwet. De leden van de VVD-fractie leggen regering de vraag voor, in hoeverre zij verwacht, dat deze wet een definitief einde maakt aan de discussie over de bemoeienis van de overheid met de winkelopenstellingstijden.

2.2. Experimenten in het kader van de Wet D'gemeenten en D'provincies

De geldigheidsduur van de experimentele bepalingen is verlengd. Kan de regering nader ingaan op recente ervaringen. Met name met betrekking tot concurrentie tussen gemeenten en het optreden van effecten met betrekking tot omzet, prijzen en kosten. De leden van de PvdA-fractie willen bovendien graag weten in hoeverre van de geboden ruimere mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

In het historisch overzicht wordt aangegeven dat het vorige kabinet geëxperimenteerd heeft met verruiming van openingstijden. Bij deze experimenten was het maximum aantal openingsuren 55 en het verbod op de zondag bleef gehandhaafd. De conclusie was dat een verdergaande flexibilisering geen overwegende bezwaren zou opleveren. Het huidige voorstel zou in lijn liggen van deze onderzoeken. De leden van de RPF-fractie vragen of het huidige voorstel wel in lijn ligt met de gedane experimenten, omdat in het huidige voorstel de verruiming wel erg grote vormen aanneemt en ook de zondag vrij wordt gelaten voor de

gemeenten. Waarom is in het huidige voorstel geen aansluiting gezocht bij de gehouden experimenten, die een gedeeltelijke verruiming hebben getest?

2.3. Winkeltijdenwetgeving in andere Europese landen

Op blz. 4 memorie van toelichting wordt een vergelijking van winkeltijden in Europees verband gemaakt. Is de regering niet van oordeel dat openstelling van winkels nu juist één van de weinige terreinen is waarop geen directe concurrentiestrijd met het buitenland plaatsheeft c.q. hoeft te hebben (met uitzondering van de grensstreek) en waar dus ruimte voor het voeren van nationaal beleid rest, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Met andere woorden, waarom legt de regering zo veel nadruk op de situatie in de buurlanden?

De regering constateert dat Nederland voor wat betreft de wettelijk toegestane openingstijden de meest restrictieve regeling binnen Europa kent. Daarna wordt echter geconstateerd dat Nederland voor wat betreft de feitelijke openingsuren, vergeleken met de in die tabel opgenomen landen, op de derde plaats staat met 51 uur. Bepaald geen reden dus om de noodklok te luiden. Dit wordt ook onderkend door de regering. Bovendien, het aantal openingsuren is niet het aantal werkuren (daarbij immers niet meegerekend voorbereidingstijd, opruimen na sluitingstijd, bijhouden boekhouding etc.). Bij de effecten van de liberalisering van de winkeltijden mag dit aspect niet vergeten worden, want daardoor rest nog minder tijd voor het sociaal-maatschappelijk leven. De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie van de regering.

Zoals gezegd, de regering geeft in de memorie van toelichting aan dat Nederland binnen de Europese Unie een land is met verreweg de meest restrictieve mogelijkheden tot openstelling van winkels. De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of dat werkelijk wel zo is. De praktijk is wellicht geheel anders. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting een overzicht gegeven waarin een vergelijking is gemaakt met een aantal andere landen binnen Europa; een overzicht van een nogal theoretisch karakter. De praktijk is duidelijk anders. Zo hebben de aan het woord zijnde leden onder meer een blik kunnen werpen in een aantal reiswijzers van de ANWB, die onder meer informatie geeft over openingstijden in de verschillende landen van Europa. Er staat in het overzicht van de regering aangegeven, dat bijvoorbeeld in Frankrijk en Spanje sprake is van een geheel vrije openstelling. De reiswijzer van de ANWB geeft nadrukkelijk aan dat er sprake is van een beperking van de openingstijden van winkels in deze landen. De conclusie zal naar de mening van de leden van de CDA-fractie moeten zijn dat de grotere vrijheid die zelfstandigen in andere landen hebben, aldaar door lokale omstandigheden of gewoonten of anderszins, restrictiever worden uitgelegd dan de geboden mogelijkheden.

De leden van de GPV-fractie merken op dat de vergelijking van de Nederlandse winkelopeningstijden met die in andere Europese landen voor de regering een belangrijk argument is om te besluiten tot een vergaande verruiming van de winkelopeningstijden. De genoemde leden zijn daarvan veel minder overtuigd omdat zij de openingstijden van winkels als een typisch nationale aangelegenheid beschouwen, die nauwelijks invloed ondervindt van wat in het buitenland gebruikelijk is.

Op blz. 5 van de memorie van toelichting staat een interessante tabel waarin een weergave wordt gegeven van het maximaal aantal openingsuren per week van winkels in verschillende Europese landen. Het geringe maximum aantal uren in Nederland wordt steeds als belangrijk argument gebruikt voor de verdere verruiming van de winkelopeningstijden. De leden van de GPV-fractie menen echter dat het aantal uren dat winkels daadwerkelijk geopend zijn, van veel groter belang is in

het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel dan het wettelijk toegestane maximum. Blijkens de tweede tabel op blz. 5 blijkt Nederland het dan ineens veel beter te doen. België scoort slechts één uur meer dan het in Nederland toegestane maximum van 55 uur per week. Ligt het gelet op deze cijfers niet veel meer in de rede te komen tot een beperkte verruiming van het maximaal aantal openingsuren tot bijvoorbeeld 60 uren per week en het stellen van grenzen aan de openings- en sluitings-tijden, bijvoorbeeld 6.00 en 20.00 uur? Dit heeft in de ogen van de aan het woord zijnde leden als belangrijk voordeel dat het draagvlak voor een nieuwe Winkeltijdenwet in de sector zelf kan worden vergroot terwijl de detailhandel tevens flexibeler kan inspelen op de voorkeuren van consumenten. Dit draagvlak achten de genoemde leden onmisbaar en thans bij het midden- en kleinbedrijf in onvoldoende mate aanwezig, getuige de vele commentaren die deze leden ontvingen.

3. Overwegingen voor nieuwe regelgeving

3.1. Marktwerking en deregulering

De regering stelt: «Liberalisering van openingstijden schept voor ondernemers ruimte voor een eigen verantwoordelijkheid bij keuzes ter versterking van hun concurrentiepositie». Ter onderbouwing van deze en volgende stellingen wordt het CPB-onderzoek aangehaald, maar er wordt geen melding gemaakt van het EIM-onderzoek. Is hier geen sprake van selectief winkelen van de zijde van de regering, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Over de vraag of de openstelling van winkels ook in het kader van de marktbenadering gezien dient te worden, lopen de meningen sterk uiteen. Waren bij vorige wijzigingen van het openstellingsregime eigenlijk alle ondernemersorganisaties ontevreden; het regime van de voorgestelde Winkeltijdenwet blijkt bij bepaalde organisaties van het bedrijfsleven en de Consumentenbond wél instemming te hebben. In die zin is het onderhavige wetsontwerp een belangrijke stap voorwaarts, zo brengen de leden van de VVD-fractie naar voren.

De naam van de Winkelsluitingswet wordt vervangen door de naam Winkeltijdenwet. Dit illustreert de gewijzigde opvatting over de rol van de overheid ten aanzien van deze materie. Toch blijft ook onder het nieuwe regime van de wet de overheid een portiersfunctie houden. Ondernemers en ondernemersorganisaties hebben altijd gepleit voor een algemeen sociaal-economisch klimaat waarin ondernemers en ondernemingen de ruimte wordt geboden om in vrijheid te beslissen over productie, consumptie en werk. Zou, gelet op deze wens, de gehele verantwoordelijkheid over de winkelopstelling niet bij de ondernemers moeten liggen en ligt daarom een volledige liberalisering van de winkelopstellings-tijden niet meer voor de hand, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De regering meent dat de liberalisering van openingstijden voor ondernemers ruimte schept voor een eigen verantwoordelijkheid bij keuzes ter versterking van hun concurrentiepositie. Zij moeten zelf keuzes kunnen maken. In de ogen van de leden van de GPV-fractie veronderstelt het kunnen maken van keuzes de vrijheid om die keuzes te kunnen maken. Die vrijheid heeft echter niet iedereen in dezelfde mate. Integendeel, bepaalde groepen ondernemers zijn juist zeer kwetsbaar. De genoemde leden zien het als een taak van de overheid dat zij, wanneer zij meer ruimte geeft voor meer marktwerking, erop toeziet dat er geen situaties ontstaan waarin de keuzevrijheid van de één onaanvaardbare gevolgen heeft voor diegene die van die keuzes de kwalijke gevolgen ondervinden. Die rol is in de ogen van de leden van de GPV-fractie met dit voorstel van wet goeddeels uitgespeeld, hetgeen door deze leden ongewenst wordt

geacht. Zij willen daarmee geen premie zetten op slecht ondernemerschap. Integendeel, ook in hun opvatting moeten ondernemers kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. De leden van de GPV-fractie willen echter nadrukkelijk vragen voor de maatvoering van een winkeltijdenbeleid dat is ingegeven door de wens tot deregulering en tot versterking van de werking van de markt.

Met de nu voorgestelde verruiming van de winkelopeningstijden wordt het proces van schaalvergroting versterkt en moeten vooral kleine zelfstandigen zich veel extra moeite getroosten om zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. Op zichzelf achten de genoemde leden, gelet op een aantal ontwikkelingen, een beperkte verruiming van het openstellingsregime gewenst.

De leden van de GPV-fractie zijn met de regering van mening dat concurrentiebeperkende regels waar mogelijk moeten worden tegengegaan. Deze leden willen wel van geval tot geval beoordelen of het schrappen van dergelijke regels ook sociaal-economisch aanvaardbaar moet worden geacht. Nu een groot aantal regels met betrekking tot de openingstijden van winkels worden geschrapt zijn de genoemde leden van dat laatste niet overtuigd. Zij vrezen dat de ruimere mogelijkheden die dit voorstel van wet biedt de schaalvergrotingstrend zal versterken. Wanneer dit betekent dat een groot aantal detaillisten in wijk- en stadscentra tot sluiting moeten overgaan en ouderen daardoor een grotere afstand moeten overbruggen om in hun dagelijkse levensbehoeften te kunnen voorzien, vinden de genoemde leden een dergelijke ontwikkeling ongewenst.

De Winkeltijdenwet is uitdrukkelijk bedoeld als voorwaarde voor een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt. De leden van de SP-fractie zien dit als een stap op weg naar de 24-uurs economie, waarin de mens volledig ondergeschikt gemaakt wordt aan de marktkrachten en waarin sociale banden en sociale netwerken worden verwoest. Het regeerakkoord pleit zowel voor flexibilisering van de arbeidsmarkt als voor het versterken van de sociale samenhang. Volgens de leden van de SP-fractie is het van tweeën een. De regering kiest voor flexibilisering van de arbeidsmarkt.

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

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de regering dat door verruiming van de winkeltijden flexibeler combinaties van arbeid, zorgtaken en ontspanning mogelijk zijn. Aan de andere kant kan verruiming ook druk leggen op winkelpersoneel. Kan de regering nader ingaan op de verhouding tussen kwaliteit en kwantiteit van de eventuele nieuwe werkgelegenheid die ten gevolge van de verruiming zal ontstaan.

De vraag die de regering zichzelf op blz. 7 van de memorie van toelichting stelt, te weten of het tot de taken van de overheid behoort om de bedrijfstijden in de detailhandel te reguleren, wordt door de leden van de CDA-fractie met ja beantwoord. Ook de Raad van State verbaast zich over deze redenering van de regering, daar de overheid decennia-lang hiertoe wél reden heeft gezien. De aan het woord zijnde leden vragen of deze ommezwaai wat nader toegelicht kan worden. Zij zijn van opvatting, dat met name waar het de zondag betreft er een taak van de rijksoverheid ligt. De leden van de CDA-fractie zijn verder van opvatting dat de zondag van bijzondere betekenis is, als vast punt in de week voor godsdienstige activiteiten. Voor anderen heeft de zondag een bijzondere betekenis vanwege de sociaal-maatschappelijke invulling die het heeft gekregen. De leden van de CDA-fractie zijn van opvatting dat de overheid niet moet meedoen aan een proces dat er toe leidt dat het karakter van de zondag automatisch dezelfde betekenis en invulling krijgt als alle andere dagen

van de week. Derhalve zijn zij van opvatting dat de overheid hier wel degelijk een taak heeft. Maar dit geldt evenzeer ten aanzien van de regulering buiten de zondag om. Zij herhalen dat de leden van de CDA-fractie bereid zijn om ten aanzien van de verruiming van openingstijden door de week een bijdrage te willen leveren. Maar zij zijn wel van opvatting dat de invulling van de openingstijden op de door-de-weekse dagen zodanig moet zijn, dat een situatie wordt gecreëerd van gelijke condities om als detailhandelaar te kunnen concurreren.

Terecht wordt in de memorie van toelichting op blz. 7 opgemerkt dat de Nederlandse samenleving steeds meer een pluriform karakter krijgt, hetgeen dan ook is terug te vinden in de leef- en arbeidspatronen. Voorts wordt gesteld dat het werken in deeltijdfuncties een steeds meer voorkomend verschijnsel is, zowel bij vrouwen als bij mannen. Maar dat betekent toch dat in wezen de werkzame Nederlanders steeds meer tijd krijgen om hun boodschappen te kunnen doen? Deze ontwikkeling van deeltijdwerken op zich vormt dus onvoldoende reden om te pleiten voor een verdere flexibilisering van de openingstijden. De leden van de CDA-fractie ontvangen hierop gaarne een reactie van de regering.

«Verruiming van winkeltijden zal een positief effect hebben op de integratie van etnische minderheden. Door verruiming wordt tegemoet gekomen aan het winkelpatroon van een groot deel van de klanten van de etnische ondernemers», aldus de regering in de memorie van toelichting. Is verruiming van de Winkelsluitingswet in dit verband nu juist niet een teken van het falen van die integratie? Immers, geldt voor wat betreft integratie niet het adagium: «When in Rome, act as a Roman»? Het feit dat in de landen van herkomst vaak langere openingstijden gelden, kan geen reden op zichzelf zijn de winkeltijden in Nederland te verruimen; over verouderde opvattingen gesproken. De regering zelf heeft in het Regeerakkoord deze lijn reeds verlaten door middel van inburgeringscontracten voor nieuwkomers. Bovendien, die langere openingstijden in, veelal arme, landen van herkomst worden veelal ingegeven door een economische noodzaak en zijn het gevolg van de klimatologische omstandigheden aldaar (Siësta in de middaguren).

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering tegemoet wil komen aan de behoefte van de gevestigde kleine zelfstandigen om de winkelopenstelling op zondag niet te vergroten en de openstelling door de week te beperken, teneinde zodoende voldoende weerbaar te zijn om als zelfstandig ondernemer verder te gaan.

Is de regering niet van oordeel dat de suggestie, die op blz. 7 en 8 van de memorie van toelichting wordt gewekt, dat alle allochtonen laaggeschoold zouden zijn, een stigmatiserende werking kan hebben?

«De consument heeft duidelijk behoefte aan meer en ruimere koopmogelijkheden, zodat er eigen keuzes gemaakt kunnen worden», zo wordt op blz. 8 van de memorie van toelichting gesteld. Dit wordt gestaafd door te wijzen op een onderzoek van de Consumentenbond en de op Internet binnengekomen reacties. Hoeveel reacties zijn er via Internet binnengekomen? Acht de regering die representatief? Voor wat betreft het onderzoek van de Consumentenbond haalt de regering alleen de groepen aan die het meest vóór verruiming zijn. Van de einduitkomst van het onderzoek wordt echter geen gewag gemaakt! Waarom niet, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De einduitkomst luidt overigens als volgt: 43% van de consumenten heeft een voorkeur voor een verruiming van de avondopenstelling; 54% voor zondagsopenstelling. De vraagstelling luidde: «vóór of tegen verdere verruiming van winkelsluitingstijden?» Let wel, er werd niet gevraagd of dit van invloed zou zijn op het koopgedrag.

Welke is de reactie van de regering op het (uiteindelijk door onvoldoende opkomst niet geldige) referendum van juli 1995 in een «liberale stad» als Amersfoort, waar 6770 vóór en maar liefst 19 597 inwoners tegen uitbreiding van 4 tot 8 zon- en feestdagen stemden?

In het hoofdstuk dat handelt over de economische en sociaal-culturele ontwikkelingen met betrekking tot de winkeltijden, geeft de regering aan dat het uniforme schema van winkeltijden te beperkend is om zich in dit opzicht van de concurrenten in de eigen en aanverwante sector te onderscheiden en extra service te bieden aan de consument. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om deze stelling te onderbouwen. Deze leden zijn de overtuiging toegedaan dat de wetgeving met betrekking tot de sluitingstijden van winkels, die er vanaf 1930 is geweest, nooit een belemmering heeft gevormd voor nieuwe ontwikkelingen in de detail-handelskolom. De leden van de CDA-fractie ontvangen gaarne een reactie van de regering.

Over gevallen waarin de voorgestelde verruiming zal leiden tot langer werken en het op andere tijden werken, stelt de regering: «Enerzijds zal dit niet door alle werknemers in de detailhandel als prettig en als een vooruitgang worden ondervonden. Anderzijds staat daar vermoedelijk een verbeterde werking van de arbeidsmarkt tegenover en wordt er tevens meer rekening gehouden met individuele voorkeuren van werknemers». Met andere woorden, het één is zeker; het ander niet. Is dat een basis waarop een wetsvoorstel met dergelijke vergaande maatschappelijke consequenties gefundeerd kan zijn, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Voor wat betreft die vermoedelijk verbeterde werking van de arbeidsmarkt het volgende. Komt niet aan de onderkant van de arbeidsmarkt de toch al moeilijke positie van ongeschoolde jongeren en part-time-werkende vrouwen nog verder onder druk te staan? Voor werk na 16.00 uur zullen werkgevers immers vooral werven onder scholieren en studenten (de categorie «hulpkrachten» die geen toeslagen ontvangen voor werken op bijzondere uren). De leden van de CDA-fractie vragen of de regering deze verdringingseffecten gewenst acht?

De leden van de D66-fractie vinden dat juist de demografische ontwikkeling nieuwe kansen biedt voor de kleinere winkel «om de hoek». De grote toename van het aantal oudere mensen en de daarmee gepaard gaande afnemende mobiliteit doet deze behoefte juist groeien.

Positief is in de ogen van de leden van de D66-fractie ook de verwachting dat allochtone Nederlanders makkelijker kunnen toetreden tot de branche.

In de sociaal-culturele onderbouwing van het wetsvoorstel wordt gewezen op de grote veranderingen in de huidige samenleving. Het huidige voorstel zou tegemoet komen aan etnische minderheden, tweeverdieners en alleenstaanden. Hoe denken de gezinnen met één kostwinner over de verruiming van de Winkeltijdenwet, zo vragen de leden van de RPF-fractie. Welke verruimingsopties van de winkeltijden werden precies in het onderzoek van de Consumentenbond onderzocht? Biedt de huidige wet niet reeds mogelijkheden voor etnische minderheden om af te wijken van het gangbare regime?

Een volgend punt is de bescherming van de werknemers. Gesteld wordt dat de herziene Arbeidstijdenwet een adequate bescherming voor de werktijden van de werknemers zal bieden. Wordt er ook een bescherming geboden voor een eerlijke verdienste voor gewerkte uren op ongebruikelijke tijdstippen als de avonduren? Of wordt dit geheel overgelaten aan de CAO's?

Wordt er ook bescherming en vervoer geregeld voor de werknemers die straks 's avonds laat terug gaan naar huis. Vooral wanneer de regering de participatie van vrouwen in het arbeidsproces wil stimuleren, zijn plannen op dit punt gewenst, aldus de leden van de RPF-fractie.

Aan de uitkomsten van een onderzoek van de Consumentenbond ontleent de regering een argument voor liberalisering van de winkeltijden.

Toen dit onderzoek werd afgesloten was slechts 39% van de enquête-formulieren geretourneerd. Verwacht mag worden dat met name consumenten die voorstander zijn van liberalisering gereageerd hebben. Hoe representatief acht de regering de uitkomsten van dit onderzoek, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Het onderzoek zou aantonen dat 60% van de werkende alleenstaanden en ruim 70% van de tweeverdieners uitgesproken voorstander zijn van de verruiming van winkeltijden. Kan aangegeven worden welk percentage van alle huishoudens respectievelijk van alle consumenten genoemde voorstanders van verruiming van de winkeltijden vertegenwoordigen?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering waar de verwachting op gebaseerd is dat een verruiming van de winkeltijden een positief effect zal hebben op de integratie van minderheden. Is het effect niet juist tegenovergesteld? Verruiming van winkeltijden maakt het immers mogelijk dat allochtone consumenten het winkelpatroon uit het land van herkomst handhaven. Van inpassing in de Nederlandse samenleving is dan immers geen sprake.

Door verruiming zou tegemoet worden gekomen aan het winkelpatroon van een groot deel van de klanten van etnische ondernemers, wier voorkeur begrijpelijkerwijs uitgaat naar een sluitingstijdstip van 24.00 uur. Is het juist dat de categorie van de etnische ondernemers voornamelijk bestaat uit kleine familiebedrijfjes? Acht de regering een ontwikkeling mogelijk waarbij etnische ondernemers het maximaal toegestane aantal openingsuren volledig benutten en daarbij zonedig gebruikmaken van de inzet van minderjarige familieleden?

De regering is ervan overtuigd dat ondernemers zullen inspelen op de behoeften van de klant in hun specifieke omgeving en niet vanwege concurrentie-overwegingen zich verplicht zullen voelen hun winkel open te houden. De leden van de GPV-fractie vragen of dit wel altijd het geval zal zijn. Veel hangt namelijk af van de specifieke omstandigheden waarin de ondernemer zich bevindt. Een ondernemer die meubelen verkoopt zal het zich bij een volledige openstelling van winkels op zondag, gelet op het voortbestaan van zijn bedrijf, moeilijk kunnen permitteren om zijn winkel op zondag niet te openen. Een dergelijk voorbeeld illustreert volgens de leden van de GPV-fractie dat de vrijheid van ondernemers om zelf te beslissen wanneer zij open zijn maar relatief is. Waarom heeft de regering daar niet meer oog voor?

De regering noemt in de toelichting een aantal ontwikkelingen die een verruiming van de openstelling nodig maakt. Vooral de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, het groeiende aantal alleenstaanden en de groei van het aantal deeltijdbanen zouden die verruiming noodzakelijk maken. De leden van de GPV-fractie vragen of het groeiende aantal deeltijdbanen de consument niet juist meer mogelijkheden geeft om binnen het beschikbare aantal winkelopeningsuren hun inkopen te doen. Voor hen die full-time werken zou dan volstaan kunnen worden met een beperkte verruiming van de avondopenstelling. Dit zou conform de wens zijn van een groot aantal consumenten die zich in onderzoeken hebben uitgesproken voor een verlengde winkelopenstelling.

Het heeft de leden van de GPV-fractie verbaasd dat de regering zeer weinig gewicht toekent aan de resultaten van een onderzoek van de Consumentenbond waaruit blijkt dat 70% van de ondervraagde detailhandelsmedewerkers geen voorstander is van verruiming van de winkelopenstelling. Dat het merendeel van de ondervraagden lid is van de Consumentenbond doet daaraan in de ogen van genoemde leden niets af. Flexibilisering van arbeid en winkelopeningstijden kan tot gevolg hebben dat de sociale cohesie van gemeenschappen en gezinnen noodgedwongen sterk vermindert omdat de leden van een gezin op zeer verschillende tijdstippen zullen moeten werken. Ook zijn negatieve effecten te verwachten voor het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk.

3.3. Beleidsvoornemens

Op blz. 9 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de eerste doelstelling van de Winkelsluitingswet: «Het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen in de detailhandel door het creëren van gelijke uitgangsposities». Deze doelstelling is volgens de regering ook in de huidige tijd nog zeer valide, maar het middel in de huidige vorm is niet meer adequaat. De regering ziet de openingsduur van winkels als een concurrentie-instrument. Het is echter duidelijk dat een éénpersoonszaak niet permanent van 6.00 uur tot 22.00 uur open kan zijn, terwijl een supermarkt dat wel kan. Worden gelijke uitgangsposities dus niet juist ongedaan gemaakt, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Bovendien beargumenteert de regering de voorgestelde oplossing door een vergelijking te maken met andere sectoren, terwijl de doelstelling betrekking heeft op de ontwikkeling in de detailhandel. Deze leden vragen om een reactie van de regering.

Het waarborgen van redelijke arbeidstijden voor zelfstandige ondernemers, één van de originele doelstellingen van de Winkelsluitingswet heeft volgens de regering «zijn waarde grotendeels verloren», daarbij verwijzend naar onder meer de dienstensector. Dit is echter appels met peren vergelijken. Immers, de relatie klant–detailist is een andere dan klant–dienstverlener. De afhankelijkheid van de klant is voor detaillisten veelal directer en dus groter. Kan de regering hierop reageren, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Op blz. 10 van de memorie van toelichting wordt onderkend dat «een zekere afstemming in openingstijden in winkelcentra gunstig is voor consument en winkelier». Dat is logisch naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie. Als consument is het ronduit vervelend als de ene winkel wel, en de andere niet geopend is. Toch wordt de conclusie getrokken dat de consument met een gedifferentieerd regime voldoende overweg kan, «denk maar aan de winkelcentra waar op koopavond enkele winkels consequent gesloten zijn». De leden van de CDA-fractie vinden dit geen overtuigende redenering en ontvangen gaarne een nadere toelichting van de regering.

Voorts wordt gesteld dat voor wat betreft de feitelijke toename van het aantal openstellingsuren «het schrikbeeld voor sommigen, de zogenaamde 24-uurs economie ongegrond lijkt». Is dat zo? Zo ja, waaruit blijkt dat? Is de regering wél voorstander van een dergelijke 24-uurs economie? Of behoort de regering tot de categorie «sommigen», zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De uitgangspunten van de vroegere Winkelsluitingswet blijken, volgens de memorie van toelichting heden ten dage niet meer te voldoen. Gelijke uitgangsposities tussen de detaillisten zouden nu niet meer bewerkstelligd kunnen worden door de winkeltijden aan banden te leggen. Als reden wordt genoemd dat dit in andere sectoren ook niet het geval is. De leden van de RPF-fractie kunnen deze redenering niet volgen. In andere sectoren zijn de openingstijden nooit in die mate bepalend geweest voor een gelijke uitgangspositie. Toch is in het verleden gesteld dat dit voor de detailhandel wel geldt. De regering onderbouwt onvoldoende waarom deze stelling nu niet meer opgaat.

Ook de andere doelstelling, het waarborgen van redelijke arbeidstijden voor zelfstandige ondernemers zodat zij op een aanvaardbare wijze aan het sociaal en maatschappelijk leven kunnen deelnemen, heeft zijn waarde volgens de regering grotendeels verloren. De verschillen die altijd verondersteld werden tussen de detailhandel en de andere branches zouden eigenlijk onzin zijn. Een vreemde stelling volgens de leden van de RPF-fractie. Want, concurreren bedrijven uit andere branches in eerste instantie op de kwaliteit van het geproduceerde produkt, voor de detailhandel vindt de concurrentie met name plaats op het gebied van het

aanbieden, de verkoop van het produkt. Openingstijden zijn dus van groter belang dan bij de andere branches. Waarom ziet de regering anders de winkeltijden voor de detaillist juist als iets waarop detaillisten zich kunnen profileren?

De leden van de RPF-Tweede Kamerfractie vinden het verbazingwekkend dat de regering bij een verandering van de uitgangspunten bij de wetgeving voor de winkeltijden niet zelf argumenten hiervoor geeft, maar deze verwacht van de mensen die instemmen met de bestaande uitgangspunten. Zij zouden het daarom op prijs stellen, wanneer op dit punt duidelijke argumenten worden gegeven.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel de gemeenten een ruime mate van beleidsvrijheid biedt ten aanzien van de vaststelling van winkeltijden op zondagen, christelijke feestdagen en op werkdagen tussen 22 uur en 6 uur. De regering is klaarblijkelijk van mening dat gemeenten zelf maar moeten uitmaken welk beleid zij ter zake van de winkeltijden voeren. De vraag doet zich echter voor, in hoeverre het decentrale karakter van de regeling strookt met de doelstelling van het creëren van gelijke uitgangspunten voor ondernemers in de detailhandel. Het is zeer wel denkbaar dat ondernemers in de ene gemeente meer armslag zullen hebben dan hun collega's in een naburige gemeente. Deelt de regering de opvatting dat een decentrale vaststelling van winkeltijden een zeker concurrentieverstorend effect kan hebben?

De regeling van de winkelsluitingstijden is vanouds gekenmerkt door twee doelstellingen:

- het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen in de detailhandel door het scheppen van gelijke uitgangspunten;
- het waarborgen van redelijke arbeidstijden voor zelfstandige ondernemers.

In de memorie van toelichting wordt door de regering gesteld dat de twee oorspronkelijke doelstellingen van de regeling van de winkelsluitingstijden, ondanks de periodieke wijzigingen, tot nu toe nooit ter discussie hebben gestaan. De laatstgenoemde doelstelling wordt nu ineens door de regering verlaten, met als argument dat ondernemers in andere branches, waaronder ook vele zelfstandigen zonder personeel, wel in staat blijken te zijn om op dit punt een eigen afweging te maken. Maakt de regering hier geen vergelijking tussen appels en peren, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Wordt hiermee het sectorspecifieke karakter van de detailhandel niet ernstig miskend? Is het wel reëel om de zelfstandige detaillist zonder personeel zonder meer op een lijn te stellen met zelfstandigen zonder personeel in andere branches? De detaillist biedt in de regel dezelfde producten ter verkoop aan als het grootwinkelbedrijf. Zelfstandige ondernemers zonder personeel in andere branches leveren vaak juist niet dezelfde producten of diensten als de grote(re) ondernemingen. Zo spreekt het bijvoorbeeld vanzelf dat een zelfstandige organisatie-adviseur voor minder complexe opdrachten zal worden ingehuurd dan een groot adviesbureau. Bovendien zijn voor een detaillist de openingsuren een concurrentie-instrument bij uitstek.

De leden van de SGP-fractie zijn verheugd dat de regering de doelstelling van het scheppen van een gelijke uitgangspunt voor ondernemers nog steeds zeer valide acht. Zij delen echter niet de mening, dat het middel van de Winkelsluitingswet daartoe in de huidige vorm niet meer adequaat zou zijn. Waarom zou alleen generieke wetgeving een geschikt middel zijn om eerlijke concurrentieverhoudingen te bevorderen? In Zweden is het aantal kleine zelfstandigen in de detailhandel fors gedaald na een soortgelijke liberalisering van de winkeltijden aldaar. Is dit geen voldoende bewijs voor de stelling dat de kleine detaillist het moet afleggen tegen het grootwinkelbedrijf als de overheid niet een zekere bescherming biedt in de vorm van beperking van de winkeltijden?

Diverse onderzoeken wijzen uit dat een substantiële verruiming van de winkeltijden zal leiden tot een verschuiving in het marktaandeel in het voordeel van het grootwinkelbedrijf. Daar komt nog bij dat de leden van de SGP-fractie vrezen dat de lopende herziening van de mededingingswetgeving ook al in het voordeel van het grootwinkelbedrijf zal uitvallen. Kan de regering deze vrees wegnemen?

De leden van de GPV-fractie hechten nog steeds groot belang aan de centrale doelstellingen van de winkelsluitingswetgeving tot nu toe, namelijk: het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen in de detailhandel en het waarborgen van redelijke arbeidstijden voor zelfstandige ondernemers, zodat zij op een aanvaardbare wijze aan het sociale en maatschappelijke leven kunnen deelnemen. De genoemde leden zijn van oordeel dat deze twee doelstellingen onvoldoende tot hun recht komen in het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel van wet geeft immers ruim baan aan de vrije marktwerking en het creëren van randvoorwaarden ziet de regering niet langer of slechts zeer beperkt als haar taak. Echter, een evenwichtige afweging van alle bij dit voorstel van wet betrokken belangen had meer recht moeten doen aan deze twee oorspronkelijke doelstellingen, omdat de daarin verwoorde belangen onverminderd actueel zijn. De leden van de GPV-fractie verschillen daarom met de regering principiële van mening ten aanzien van de door haar gekozen omvang van de overheidsverantwoordelijkheid. Naast het handhaven van de openbare orde en veiligheid heeft de overheid naar de opvatting van de genoemde leden ook als taak de sociaal-economische gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor ondernemers en werkgevers goed te analyseren. Bij het ontbreken van die duidelijkheid achten de genoemde leden de beperkte opvatting omtrent de overheidsverantwoordelijkheid voorbarig.

3.4. Adviezen en commentaar

Kan de regering nader ingaan op de overwegingen die hebben geleid tot het afwijken van het SER-advies, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zou de regering nader in kunnen gaan op de voor- en nadelen van de fasering zoals die door een meerderheid van de SER wordt voorgesteld?

De leden van de PvdA-fractie zijn niet overtuigd door de argumentatie van de regering dat de huidige, door de nationale overheid gecreëerde, mogelijkheden van opening voor de zondag beperkt moeten worden. Welke negatieve ervaringen noopten de regering tot deze beslissing?

Kan de regering nader ingaan op de positie van de avondwinkels, na verruiming van de openingstijden?

De regering schrijft dat schaalvergroting in de detailhandel een autonoom en onomkeerbaar proces is. Aan de andere kant bieden ruimere mogelijkheden voor openstelling juist mogelijkheden voor kleine winkeliers om hun positie te versterken en bieden zij kansen voor starters. Wat zal, per saldo, volgens de regering het effect zijn op het winkelbestand in Nederland?

Met inachtneming van de redenen zoals uiteengezet in paragraaf 4.1., vragen de leden van de PvdA-fractie de regering toch in te gaan op het voorstel van de VNG tot verruiming van de openingstijden op Tweede Kerstdag, Tweede Paasdag, Tweede Pinksterdag, Goede Vrijdag en Hemelvaartsdag. Aangezien dit een kennelijke verlichting van de bestuurslast voor gemeenten met zich meebrengt, zou het regime omgedraaid kunnen worden (open in plaats van dicht, met de ruimte voor elke gemeente om de openingen te beperken).

Op blz. 13 memorie van toelichting schrijft de regering: «Concluderend kan opgemerkt worden dat schaalvergroting in de detailhandel nu

eenmaal een autonoom en onomkeerbaar proces is dat door de verruiming van winkeltijden enigszins wordt versneld». Acht de regering een dergelijke versnelling wenselijk gezien het voor Nederland unieke fijnmazige distributiesysteem, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Verdere verruiming van winkeltijden kan dus leiden tot minder winkels. Is dat niet minder aantrekkelijk voor de consument (Nederland heeft op dit moment, onder het huidige winkelsluitingsregime, op België na, het meest aantal winkels per 1000 personen)? Terwijl de voorgenomen wijziging volgens de regering juist ingegeven is door de wens de klant beter van dienst te zijn. Deze leden willen hierop gaarne een reactie van de regering.

Hoe beoordeelt de regering een dergelijke versnelling van de trend richting schaalvergroting in het tijdperk van vergrijzing? Voor oudere mensen die slecht ter been zijn is het verdwijnen van buurtwinkels een zeer ernstige tegenslag. Ten eerste in praktisch opzicht (bereikbaarheid winkels). Voorts in sociaal maatschappelijk opzicht: de sociale functie van buurtwinkels is belangrijk in de strijd tegen maatschappelijk isolement. Is hiermee rekening gehouden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Voor wat betreft de avondwinkels vragen de leden van de CDA-fractie of een verdere liberalisering van de huidige Winkelsluitingswet het juiste lot is voor hen die als eersten flexibele openingsuren hebben betracht? De huidige voorstellen zullen de facto een einde betekenen voor veel van de huidige avondwinkels. Functioneren de avondwinkels niet juist naar tevredenheid van velen? De avondwinkels zullen volgens de regering echter «kunnen profiteren van de voorsprong die zij hebben...». Waaruit bestaat deze voorsprong in concreto? Vergt 's avonds verkopen wellicht speciale technieken?

De meerderheid van de SER is duidelijk van opvatting dat het sluitingstijdstip door de week op 20.00 uur dient te liggen. Een van de argumenten die door de SER wordt gebruikt, is het argument van openbare orde en veiligheid. Deze opvatting wordt ook gedeeld door de Emancipatieraad en daarbij wordt in het bijzonder de beleving terzake van vrouwen onder de aandacht van de regering gebracht.

Zowel de door de SER als de Emancipatieraad genoemde punten van openbare orde en veiligheid, waren voor de regering aanleiding om het sluitingstijdstip te vervroegen van 24.00 uur naar 22.00 uur. De leden van de CDA-fractie zijn evenwel van opvatting dat met name in de periode van de herfst, winter en het vroege voorjaar, ofwel bij eerder invallende duisternis, het risico van een verhoogde onveiligheid bevorderd wordt. De leden van de CDA-fractie geven de regering in overweging om op dit punt nog eens alle argumenten en adviezen te wegen en met een aangepast standpunt te komen.

Een grote angst onder ondernemers is, dat zij gedwongen worden mee te gaan met de ruimere openstellingstijden. De leden van de VVD-fractie delen deze angst niet. Uiteraard erkennen zij, dat de nieuwe situatie, onder het voorgestelde regime van de Winkeltijdenwet, veranderingen met zich mee zal brengen. Maar deze leden zien meer de kansen, dan de bedreigingen die uitgaan van het onderhavige voorstel. In de praktijk zal namelijk blijken, dat zelfregulering tot aanvaardbare oplossingen kan leiden. Ook momenteel leidt zelfregulering in tal van plaatsen al tot afspraken over de openstellingstijden. Veel detaillisten doen onder het huidige regime van de Winkelsluitingswet hun winkel nog steeds om 18.00 uur dicht. Ook zijn op veel plaatsen afspraken gemaakt over de sluitingstijden van winkels (al dan niet binnen bepaalde branches) op zaterdag. Onder het nieuwe regime van de Wet economische mededinging zijn afspraken tussen ondernemers veel strakker geclausuleerd. Dit betekent tocht niet, dat ook afspraken over winkelopenstellingstijden onder de WEM vallen?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de ervaringen in Zweden na de liberalisering van 1972 ook laten zien, «dat de feitelijke openingstijden beperkter zijn dan de gebonden mogelijkheid». Het nieuwe regime van de Winkeltijdenwet biedt meer mogelijkheden voor ondernemers om in te spelen op de wensen van de consumenten door open te zijn op tijden, dat de consumenten producten willen kopen. Op minder produktieve tijden kunnen de detaillisten hun winkels dan ook makkelijker gesloten houden. Detaillisten zullen ervaren dat het onderhavige voorstel veel meer ruimte biedt om maximaal te profiteren van de moderne marketing-instrumenten. De relatie tussen ruimere winkeltijden en schaalvergroting is aanwezig, doch niet exclusief. Niet alleen de verruiming van winkeltijden, maar ook juist andere maatschappelijke factoren spelen bij de schaalvergroting een belangrijke rol. Ook zonder verruiming van de winkelopstelling zal het proces van schaalvergroting voortgang vinden, zo brengen de leden van de VVD-fractie naar voren. De SER wijst hier in haar advies ook op en stelt, dat de wijziging van de Winkelsluitingswet juist de op verandering inspelende kleine ondernemers extra mogelijkheden kan bieden. Hoe ziet de regering de verhouding tussen de winkelopstelling en de schaalvergroting binnen de detailhandel, met name ook met betrekking tot de ontwikkeling van de perifere detailhandel, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de opkomst van de mogelijkheden van elektronische technologie – zoals 24-uurs winkels op de elektronische snelweg – waardoor de detaillisten, zonder ingrijpende liberalisering van de winkelsluitingstijden, in een nadelige positie zouden komen te verkeren. Zij vragen de regering welke prognoses bestaan over de vlucht van het elektronische winkelen. Neemt dit in het buitenland, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, al grote vormen aan?

Volgens de VNG hebben ervaringen met proefgemeenten uitgewezen dat openingstijden tot 24.00 uur positief gewerkt hebben. Desondanks gaat het voorstel uit van openingstijden tot 22.00 uur. De leden van de D66-fractie vragen waarom.

Algemene ontheffing van de sluiting op bijzondere feestdagen is (nog) niet opgenomen, alleen voor Koninginnedag. De gemeenten vrezen, in de ogen van de leden van de D66-fractie terecht, dat zij overspoeld worden met aanvragen voor ontheffing voor andere bijzondere feestdagen (tweede Paas-, Pinkster- en Kerstdag enz.). Deze bureaucratische rompslomp voor gemeenten en ondernemers zou naar hun mening beter voorkomen kunnen worden door een algehele vrijstelling voor bijzondere feestdagen. De leden van de D66-fractie vragen op dit punt een reactie van de regering.

De VNG pleit ervoor om de bevoegdheid van de burgemeester om in te grijpen te baseren op artikel 172 (openbare orde) in plaats van op artikel 174 (gezondheid, veiligheid) van de Gemeentewet. Naar de mening van de leden van de D66-fractie bestaat hiertegen geen bezwaar. Gaarne ontvangen zij een reactie van de regering. Verder stelt de VNG voor om in artikel 6 (met betrekking tot ambulante handel) de redactie te wijzigen in: krachtens verordening. Ook hierop ontvangen zij gaarne de reactie van de regering.

Volgens de toelichting worden door de huidige regelgeving de innovatieve en beginnende ondernemers beperkt in hun mogelijkheden om zich te profileren door een relatie te leggen tussen specifieke assortimenten en openingstijden. Kan de regering concrete voorbeelden geven op dit punt, zo vragen de leden van de RPF-fractie.

De toelichting ziet geen problemen voor het kleinbedrijf. Om het geringe inkomensverschil te compenseren zou er één uur per week langer gewerkt moeten worden. Wat is de huidige werktijd van de detaillist zonder werknemers op dit moment en welk inkomen staat daar

tegenover? De aan het woord zijnde leden vragen of het voor deze ondernemers economisch rendabel is nog één uur langer te werken voor het huidige inkomen?

Het wetsvoorstel gaat veel verder dan de consument wil, maar druist daarentegen zeer sterk in tegen de belangen van de werknemers en kleinere zelfstandigen. De leden van de SGP-fractie vragen om welke redenen bijvoorbeeld het SER-compromis voor de regering niet aanvaardbaar is.

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat schaalvergroting in de detailhandel een autonoom en onomkeerbaar proces is. Hoe beoordeelt de regering de tendens van schaalvergroting? Staat de regering hier neutraal tegenover, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

In de memorie van toelichting wordt gesuggereerd dat een verregaande liberalisering een gunstig effect zal hebben op startende ondernemers in de detailhandel. Kan nader worden toegelicht hoe een startende ondernemer zich door een combinatie van specifieke assortimenten en openingstijden zou kunnen profileren, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Blijkens de toelichting begint één op de zeven starters in de detailhandel. Wijken de succeschansen van de starters in de detailhandel significant af van de starters in andere sectoren van onze economie? Zo ja, wat zijn hiervan de oorzaken?

De leden van de GPV-fractie betreuren het dat de regering het meerderheidsadvies van de SER niet zwaarder heeft laten wegen in dit wetsvoorstel. Zeker nu het gaat om de vertegenwoordigers van de werknemers, de uit het kleinbedrijf afkomstige ondernemers alsmede de grootst mogelijke meerderheid van de kroonleden. Met name de verruiming van de openingstijden van maandag tot en met vrijdag tot 20 uur 's avonds en op zaterdag tot 18 uur, gecombineerd met het stellen van een nieuw maximum-aantal openingsuren, spreekt de leden van de GPV-fractie aan.

De leden van de SP-fractie vinden het onacceptabel dat voorbij gegaan wordt aan de stellingname van een zeer grote meerderheid van winkeliers die zich verzetten tegen deze nieuwe wet. De leden van de SP-fractie stellen met weersin vast dat de belangen van het grootwinkelbedrijf hebben gezegevierd. Dit zal ten koste gaan van het personeel dat onder slechtere arbeidsvoorwaarden op onaangename uren moet werken.

4. Uitwerking van voornemens tot deregulering

4.1. Systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet voor winkels

De regering stelt dat door zondagsopenstelling geen ongebreidelde beleidsconcurrentie zal ontstaan tussen gemeenten met wel en geen zondagsopenstelling en wijst daarbij op de huidige praktijk. Kan de regering een aantal concrete voorbeelden noemen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. De vraag is echter of, indien meerdere gemeenten de winkels toestaan om op zondag open te zijn, er toch geen sterke concurrentie ontstaat tussen gemeenten in een bepaalde regio (ook de Raad van State merkt dit op). Kan de regering hier nader op ingaan?

In het hoofdstuk «systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet voor winkels» van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in veel sectoren nu al op zondag wordt gewerkt. De leden van de CDA-fractie merken op dat deze enkele constatering niet automatisch tot norm verheven dient te worden. Een constatering als zodanig is toch geen rechtvaardiging om vervolgens de conclusie te trekken dat ook alle andere sectoren op zondag moeten gaan werken?

Het voornemen van de regering om de openstelling van winkels op zondag geheel vrij te laten heeft tot veel felle reacties uit kerken en andere maatschappelijke organisaties geleid. De regering stelt dat zij van haar aanvankelijke voornemen is afgestapt vanwege de speciale betekenis die de zondag voor velen heeft. De leden van de CDA-fractie zijn erkentelijk voor deze vaststelling. Dat neemt niet weg dat in het thans voorliggende voorstel, zij het op een andere wijze, toch openstelling op zondag in ruimere mate dan thans het geval is mogelijk wordt. De leden van de CDA-fractie blijven er voorstander van dat het beter is indien de oude situatie zou worden gecontinueerd. Hierbij roepen zij nogmaals in herinnering dat de «oude» wet nog maar net in werking is getreden en alle mogelijkheden derhalve nog onvoldoende zijn benut. Is de regering overigens niet van mening, dat nu een zekere flexibilisering van de winkeltijden door de week een reële optie lijkt, de zondag in de toekomst nóg meer dan voorheen een dag van rust en bezinning dient te zijn.

Het onverkort vasthouden aan het voornemen om winkelopenstelling op zondag over te laten aan het lokale bestuur doet de leden van de CDA-fractie vrezen dat er een ongebreidelde beleidsconcurrentie tussen gemeenten, en daarmee een overmatige verstoring van de zondagsrust, kan ontstaan. De regering noemt deze vrees in de memorie van toelichting vooralsnog ongegrond. Hierbij weet de regering zich gesteund door het standpunt van de VNG. De ongebreidelde beleidsconcurrentie tussen gemeenten en de kans op een overmatige verstoring van de zondagsrust is, zo roepen de leden van de CDA-fractie in herinnering, de aanleiding geweest om aan het begin van deze eeuw te komen met een Winkelsluitingswet. Met name in aangrenzende gemeenten is er toch geen sprake van een «level playing field» als de winkels in gemeente A wél en in B niet geopend zijn?

In dit verband vinden zij het merkwaardig dat de regering zoveel waarde hecht aan de instemming van de VNG. De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of dit niet meten met twee maten is. Een belangrijk meerderheidsadvies van de SER om de openstelling te beperken tot 20.00 uur en de openstelling op zondag niet verder te verruimen is genegeerd. Merkwaardig, omdat de SER nog steeds in het kader van de wetgeving verplicht is om adviezen uit te brengen. De VNG daarentegen niet. De VNG is een organisatie van een andere orde dan de SER. De VNG is een belangenorganisatie en steunt in principe elke actie die de bevoegdheden van het lokale bestuur vergroot. In dat kader hebben de leden van de CDA-fractie de neiging om het meerderheidsadvies van de SER zwaarder te laten wegen dan de opvatting van de VNG.

De leden van de CDA-fractie zouden een nadere precisering van het belang en relevantie van artikel 6 Zondagswet op prijs stellen.

De leden van de VVD-fractie vragen of een landelijk openstellingsregime (al dan niet wettelijk geregeld) niet te prefereren is boven een systeem waarbij de verantwoordelijkheid gedeeltelijk bij de gemeenten komt te liggen. Een uniform landelijk systeem doet maximaal recht aan de vrijheid en verantwoordelijkheid van ondernemers – zij kunnen de openstellings-tijden bepalen – zonder dat concurrentievervalsing zal optreden doordat verschillen tussen gemeenten gaan ontstaan. Deze leden vragen de regering dan ook om een beschouwing op dit punt.

De leden van de RPF-fractie vragen wat de reden is om te komen tot deze mogelijkheid van zondagsopenstelling, terwijl noch de consument (gezien het aangehaalde onderzoek van de Consumentenbond) noch de werknemers hier behoefte aan hebben. Tevens blijkt dit voorstel, gezien de vele reacties, voor vele groepen in de samenleving, op ethische problemen te stuiten.

De mogelijke openstelling wordt bepaald door de gemeenten. Volgens de toelichting zou dit niet direct concurrentie tussen de gemeenten

opleveren. Voor de bedrijven wordt ervan uitgegaan dat de ruimere openingstijden juist mogelijkheden geven voor profilering. Waarom gaat deze (markt)gedachte niet op voor de verschillende gemeenten als het gaat om de vraag al dan niet tot zondagsopenstelling over te gaan?

De leden van de SGP-fractie wijzen op de grote spanning tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Zondagswet. Waar de Zondagswet beoogt de openbare rust op de zondag te waarborgen, bevat het wetsvoorstel Winkeltijdenwet bepalingen die er toe kunnen leiden dat de openbare rust wordt ondergraven. Hoe verhoudt zich het besluit van een gemeente tot vrijstelling van het verbod van winkelopenstelling op de zondag tot de verplichtingen die de Zondagswet aan het gemeentebestuur oplegt tot handhaving van de zondagsrust? In dit verband wezen deze leden met name op artikel 2, eerste lid, en artikel 3 Zondagswet. Dreigt de doelstelling van de Zondagswet niet volledig te worden ondergraven? Wat is nog de materiële betekenis van artikel 2, eerste lid Zondagswet, indien het wetsvoorstel eenmaal van kracht is?

De leden van de GPV-fractie menen goede argumenten te hebben voor haar klemmende beroep op de regering tot het waarborgen van de zondagsrust. Deze argumenten zijn ontleend aan andere regelgeving, naast het principiële argument dat de overheid qualitate qua gehouden is op grond van het vierde van de Tien geboden de rust op zondag ook in de openbare samenleving te bevorderen. Zo wordt in de oude Arbeidswet uitgegaan van het algemeen geldende principe dat (door werknemers) op zondag als regel niet wordt gewerkt. Waarom is in het onderhavige wetsvoorstel bij dit principe geen aansluiting gezocht? Zou dit niet meer consequent zijn? Daarnaast kan gewezen worden op de Zondagswet, die tot doel heeft de openbare rust op zondag te bevorderen. Waarom is bij de strekking van die wet in het voorstel geen aansluiting gezocht? Kortom, waarom wordt gemeenten de vrijheid gegeven winkels op zondag open te doen stellen nu werknemers als regel op zondag wettelijk gevrijwaard worden van de plicht tot arbeid en eveneens de openbare rust op die dag wettelijk wordt bevorderd. Ten aanzien van de honorering van de doelstelling van de vigerende Zondagswet stellen de leden van de GPV-fractie nog een aanvullende vraag. Deze wet kent, zoals bekend, een gedifferentieerd regime in die zin dat de zondagsrust voor 13.00 uur extra wordt gewaarborgd. Zo is het verboden voor dat tijdstip openbare gemakkelijkheden te houden, openbare optochten of bijeenkomsten op openbare plaatsen te houden, enzovoorts. Ligt het niet in de rede, het regime van de Zondagswet volgend, gemeenten in elk geval niet de vrijheid te geven winkels open te laten stellen voor 13.00 uur? Is dit ook overwogen? Zo nee, is de regering bereid serieus te bezien of op de aangewezen wijze het wetsvoorstel een betere aansluiting kan worden gegeven op de Zondagswet?

Op blz. 2 van de memorie van toelichting beschrijft de regering de problemen die de aanleiding vormden voor het opstellen van de eerste winkeltijdenwetgeving. Eén van die problemen was het bestaan van veel verschillende gemeentelijke regelingen in geografisch dicht bij elkaar gelegen gebieden met de daarmee gepaard gaande verstoring van de onderlinge concurrentieverhoudingen. Wanneer deze argumentatie wordt betrokken bij het onderhavige voorstel van wet zou dat betekenen dat de overheid moet zien te vermijden dat gemeenten die besluiten dat de winkels op zondag gesloten blijven in een ongelijke concurrentiepositie komen te verkeren ten opzichte van gemeenten die wel tot openstelling van winkels op zondag besluiten. Toch meent de regering dat dit niet snel het geval zal zijn. Het is de leden van de GPV-fractie niet duidelijk geworden waarom nu aan de argumentatie uit 1930 een ander gewicht moet worden toegekend. De leden van de GPV-fractie menen daarom dat de regering geheel voorbij gaat aan het te verwachten sneeuwbaaleffect

indien één of meerdere gemeenten besluiten op zondag de openstelling van winkels mogelijk te maken. Indien in één of meer gemeenten in een regio de winkels op zondag open zijn kan geen sprake meer zijn van een vrije keuze van buurgemeenten om al of niet ook tot zondagsopenstelling over te gaan. Ook de sterk toegenomen automobilititeit speelt naar de mening van de genoemde leden een belangrijke rol. Is het niet zo dat die toegenomen (auto)mobilititeit onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat openstelling in de ene gemeente de openstelling in andere gemeenten oproept? Concurrentie- en werkgelegenheidsoverwegingen zullen in die buurgemeenten al snel betekenen dat de winkels ook daar op zondag open gaan. De facto betekent het verbod tot winkelopenstelling op zondagen dan een zeer sterke verruiming van die mogelijkheden. Maar dan niet gecreëerd door het rijk maar door de gemeenten. Eén en ander maakt de keuze voor een gemeentelijke beslissingsbevoegdheid ter zake van de zondagsopenstelling voor de genoemde leden er niet aannemelijker op.

Ook andere argumenten die de regering geeft voor het overlaten van de beslissing aangaande zondagsopenstelling aan gemeenten kunnen de leden van de GPV-fractie niet overtuigen. Eén van die argumenten is dat door zeer velen in het land de zondag nog immer, hetzij uit religieuze, hetzij uit algemeen maatschappelijke overwegingen, als een centraal rustpunt in de week wordt ervaren. Dit leidt er echter niet toe dat de regering kiest voor een wettelijke bescherming van die zondagsrust met als argument dat de beleving van die zondagsrust plaatselijk sterk verschilt. Ook meent de regering dat op lokaal niveau de beste balans gevonden kan worden tussen enerzijds de behoefte aan een gemeenschappelijk rustpunt en anderzijds de (recreatieve) winkelbehoefte. In de ogen van de leden van de GPV-fractie zijn dit echter twee volstrekt onvergeloopbare grootheden die zich per definitie slecht tot elkaar verhouden. De leden van de GPV-fractie vinden dit de gekozen «oplossing» al met al weinig consequent en nodigen de regering uit zelf een duidelijke keuze te maken voor of tegen handhaving van de zondagsrust.

De leden van de GPV-fractie hebben veel moeite met de beperkte inspraakverplichting die voor gemeentelijke verordeningen gaat gelden. De aard en omvang van die inspraak wordt overgelaten aan de gemeenten zelf. Is het gelet op de belangen van bepaalde groepen ondernemers, werknemers en burgers niet meer dan voorheen van belang dat gemeenten op een zorgvuldige wijze die inspraak regelen? Is de regering ervan overtuigd dat gemeenten die verantwoordelijkheid ook serieus zullen nemen?

De leden van de GPV-fractie stellen voorts vast dat de mogelijkheden voor belanghebbenden om tegen zondagsopenstelling in het geweer te komen verder worden uitgehold, nu gemeenten alleen in de vorm van algemeen verbindende voorschriften ontheffing kunnen verlenen van het zondagsopeningsverbod en niet in de vorm van ontheffingen, zijnde besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Welke mogelijkheden hebben burgers, anders dan door beïnvloeding van de besluitvorming in de gemeenteraad, verder nog om de openstelling van winkels in hun woonplaats tegen te houden?

4.2. Systematiek van de nieuwe Winkeltijdenwet voor de overige detailhandel

Verduidelijking behoeft naar de mening van de leden van de CDA-fractie de opmerking dat, anders dan bij winkels, de bestaande mogelijkheden om de ambulante handel enigszins te reguleren, zoals marktverordeningen en standplaatsvergunningen, door dit wetsvoorstel niet worden aangetast. De vraag is welke argumenten er zijn om de ambulante

handel wel te beperken. Geldt niet ook hier het «gelijke monniken gelijke kappen»-principe?

4.3. *Vrijstellingen en ontheffingen*

De mogelijkheden tot vrijstellingen en ontheffingen in het kader van de Winkeltijdenwet bieden meer mogelijkheden dan het de leden van de CDA-fractie wenselijk lijkt. Aangegeven is dat het in beginsel mogelijk wordt om winkels open te stellen tijdens nachtelijke uren en op zondagen en in het verlengde daarvan voor de overige vormen van detailhandel. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in de afgelopen jaren in toenemende mate een beleid is gevoerd ter bevordering van het wonen in de binnensteden, mede ook in verband met het afstemmen van woon-werk-verkeer. Met name in de binnensteden ontstaat er een mengeling tussen wonen, winkels, horeca enz. Het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen dient toch aan bepaalde criteria te zijn onderworpen? De leden van de CDA-fractie nodigen de regering uit om een aantal criteria te ontwikkelen op basis waarvan er gekomen kan worden tot een vrijstelling of een ontheffing.

Een verduidelijking is ook nodig voor de groepen die de regering aanduidt en die met name voor een ontheffing of een vrijstelling in aanmerking zouden kunnen komen. Als voorbeelden van sectoren die in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor vrijstelling of ontheffing, worden onder meer genoemd de verkoop van motorbrandstof, de beschikbaarheid van medicijnen en de nieuwsvoorziening. Nieuwsvoorziening kan zowel ruim als eng geïnterpreteerd worden. Hetzelfde geldt voor de omschrijving die wordt gegeven van voorzieningen ten behoeve van instellingen voor de volksgezondheid. Betreft het hier uitsluitend voorzieningen die zijn aangebracht in ziekenhuizen of geldt het hier ook de openstelling van apotheken, drogisterijen, reformhuizen enz.?

Ook doen zich naar de mening van de leden van de CDA-fractie onduidelijkheden voor ten aanzien van de benzinstations. Is het de bedoeling dat in de vrijstellingsregelingen bij AMvB krachtens artikel 5, eerste lid, sub b Winkelsluitingswet een eind aan het huidige onderscheid zal worden gemaakt tussen de voorzieningen op spoorwegstations en luchtvaartterreinen enerzijds en tankstations anderzijds? Immers, voor deze laatste categorie geldt assortimentsafbakening na 18.00 uur. Dient gezien de voorgestelde verruiming van de winkeltijden deze beperking niet te vervallen?

Is het voorzorgenbeleid van Rijkswaterstaat nog adequaat? Immers, deze wijst tankstations langs hoofdwegen aan die verplicht zijn tot een 24-uurs-opening. Is een dergelijke bepaling niet in strijd met de geest van het onderhavige wetsvoorstel, in casu de keuzevrijheid van de ondernemer, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In de Winkelsluitingswet bestaat de mogelijkheid voor acht zondagen een ontheffing te krijgen. De ervaring leert, dat de zogenaamde koopzondagen op veel plaatsen een groot commercieel succes zijn, aldus de leden van de VVD-fractie. Niet alleen de winkeliers, maar ook horeca-ondernemers plukken daar de vruchten van. Het nieuwe regime voorziet in een generieke ontheffing door de gemeenteraad. Hierdoor kan het risico ontstaan, dat de gemeenteraad helemaal geen openstelling toestaat. Hoewel ook het huidige regime dit risico in zich heeft, is de drempel voor een besluit tot openstelling van acht zondagen, die al in de Wet staan, wellicht lager dan een besluit tot openstelling waarbij geen enkele richtlijn in de Wet staat. De aan het woord zijnde leden vragen van de regering een reactie op deze stelling.

De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele vragen gesteld over de invulling van de AMvB die de landelijke vrijstellingen gaat regelen. De wettekst en de memorie van toelichting wekken de indruk, dat er één

landelijke vrijstellingsregeling komt voor de sector verkeer en vervoer. Hier zouden dan ook de benzinestations deel van uitmaken. Is het juist, dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende voorzieningen op spoorwegstations, luchthavens en benzinestations? In het kader van het voorzieningenbeleid van Rijkswaterstaat zijn tankstations langs het hoofdwegennet aangewezen, die de verplichting hebben 24 uur open te zijn. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij in de AMvB op basis van artikel 5, rekening wil houden met deze situatie, waardoor niet enerzijds een verplichting tot handelen wordt opgelegd, terwijl anderzijds wederom een beperking in het handelen wordt gereguleerd. Gelet op de beperkte doelgroep, pleiten de leden van de VVD-fractie voor een uniforme landelijke regeling, zodat oneigenlijke concurrentie tussen de verschillende benzinestations wordt voorkomen. Streeft de regering naar zo'n landelijke uniforme regeling?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in het wetsvoorstel aan gemeenten een geclausuleerde bevoegdheid wordt toegekend tot het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen. Aan ontheffingen en vrijstellingen kunnen door het bevoegde gezag voorschriften worden verbonden. Kan nader worden aangegeven aan wat voor voorschriften hier wordt gedacht? Ontheffingen en vrijstellingen kunnen ook onder beperkingen worden verleend. Op welke beperkingen wordt hier gedoeld? Kan meer in het algemeen worden aangegeven hoever zich op dit terrein de gemeentelijke beleidsvrijheid uitstrekt?

Het wetsvoorstel heeft overigens slechts betrekking op de koop en verkoop van goederen. De handel in diensten en de verhuur van goederen vallen buiten de reikwijdte van de Winkeltijdenwet. Hierbij valt te denken aan videotheken, banken en reisbureau's. Impliceert dit dat gemeenten op grond van hun autonome bevoegdheid in beginsel regels kunnen stellen met betrekking tot openingstijden van voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin diensten worden verkocht, danwel goederen worden verhuurd? Waar liggen hier de grenzen van de gemeentelijke autonomie?

4.4. Arbeidstijden

De leden van de PvdA-fractie willen dat de regering uitgebreider ingaat op de relatie tussen de Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet. Kan de regering bovendien ingaan op de problemen die er momenteel zijn bij het afsluiten van de zogenaamde «Supermarkt-CAO».

Op de rechtspositionele problematiek van werknemers die om principiële redenen niet op zondag willen werken, wordt in de memorie van toelichting niet ingegaan, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Op blz. 19 wordt slechts vastgesteld: «Het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet biedt een adequate bescherming van de werknemers....». Dat is echter naar de mening van de leden van de CDA-fractie in dit verband niet het geval, nu bij de behandeling van die wet in de Tweede Kamer een amendement is aangenomen. Daardoor krijgt de werkgever de mogelijkheid om, indien bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maken, na overeenstemming met de ondernemingsraad, zijn werknemers toch te laten werken op zondag. Dit argument geldt in nog sterkere mate voor diegene die nog geen dienstbetrekking heeft gevonden (die kunnen immers ook geen beroep doen op 1639s Burgerlijk Wetboek). De leden van de CDA-fractie ontvangen gaarne een reactie van de regering.

De regering is van opvatting dat verruiming van openingstijden de mogelijkheden vergroot voor het combineren van betaald werk met zogenaamde zorgtaken. De aan het woord zijnde leden vragen de regering te motiveren waarop deze veronderstelling is gebaseerd. Bij de leden van de CDA-fractie leeft juist de vrees dat met name het filiaal- en grootwinkel-

bedrijf in toenemende mate gebruik zal maken van zogenaamde oproepkrachten waardoor er minder ruimte komt voor deeltijdarbeid.

Onduidelijkheid bestaat er bij de leden van de D66-fractie over de positie van gewetensbezwaarden (met betrekking tot het werken op zondag). Gaarne ontvangen zij hierover een nadere toelichting.

De leden van de SGP-fractie spreken hun vrees uit dat het wetsvoorstel er toe zal leiden dat werknemers in voorkomende gevallen zullen worden gedwongen tot het verrichten van zondagsarbeid. In de memorie van toelichting wordt gerefereerd aan de nieuwe Arbeidstijdenwet die een adequate bescherming van werknemers zou bieden. In de Arbeidstijdenwet worden de mogelijkheden tot het verrichten van zondagsarbeid per saldo verruimd. Deze wet kent in zijn nieuwe vorm de mogelijkheid voor de werkgever om in verband met de bedrijfsomstandigheden met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging te besluiten om op zondag open te stellen, kan zulks problemen opleveren voor werknemers met gewetensbezwaren tegen zondagsarbeid. Het enige vangnet dat deze gewetensbezwaarde werknemers dan nog hebben is artikel 1639s, tweede lid, sub 5 van het Burgerlijk Wetboek. Deelt de regering de opvatting dat in dit vangnet nogal wat mazen zitten en dat een werkgever in veel gevallen omstandigheden zal kunnen opvoeren om het dienstverband met een gewetensbezwaarde tegen zondagsarbeid te laten ontbinden?

De leden van de GPV-fractie vragen met nadruk aandacht voor werknemers die vanwege principiële redenen niet op zondag wensen te werken. Hun positie is reeds onder de huidige Winkelsluitingswet precair. Wanneer gemeenten in nog ruimere mate dan nu het geval is zondagsopenstelling toestaan, ontstaat onvermijdelijk een grote psychologische druk op dergelijke werknemers, mede gelet op de nieuwe Arbeidstijdenwet, om toch op zondag te werken. Dit achten de leden van de GPV-fractie volstrekt ongewenst. Naar de mening van deze leden biedt het onderhavige wetsvoorstel dan ook onvoldoende waarborgen voor werknemers die om principiële redenen niet op zondag willen werken.

Overigens achten deze leden niet alleen de bezwaren van de werknemers in de detailhandel van belang. De verruimde openstelling van winkels, zowel op doordeweekse dagen maar vooral op zondag, betekent voor de medewerkers in tal van andere sectoren dat zij (noodgedwongen) moeten inspelen op die ruimere openingstijden. De leden van de GPV-fractie denken bijvoorbeeld aan toeleveranciers, vuilophaaldiensten, het openbaar vervoer en de politie. Ook in die sectoren zal dus sprake zijn van een extra klemmend beroep van de werkgevers op werknemers om met veronachtzaming van hun principiële bezwaren tegen het werken op zondag toch op die dag aan het werk te gaan. De genoemde leden vragen of die gevolgen wel voldoende zijn onderkend en doordacht in het onderhavige wetsvoorstel.

De regering stelt in de toelichting terecht dat werkgevers en werknemers binnen de normen van de wet de exacte werktijden kunnen regelen alsmede de daarmee gepaard gaande beloning. Wel vrezen de genoemde leden dat de nu voorgestelde wettelijke regeling in de praktijk zal betekenen, dat met name het grootwinkelbedrijf meer dan voorheen een beroep zal doen op studenten en scholieren om op die manier de extra personeelskosten te drukken. De leden van de GPV-fractie menen dat een dergelijke ontwikkeling niet tegemoet komt aan hun wens om met name langdurig werklozen en laag geschoolden aan een baan te helpen in de detailhandel. Deze potentiële werknemers worden bij voorbaat op achterstand gezet.

4.5. Openbare orde en veiligheid

De regering verwijst naar de Arbeidsomstandighedenwet met betrekking tot de bescherming door ondernemers van werknemers tegen agressie en geweld en de nadelige gevolgen daarvan. In hoeverre stimuleert de overheid zelf preventieve maatregelen zoals elektronische beveiligingssystemen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Na sluiting van het winkelbedrijf wordt meestal de dagopbrengst naar een bank gebracht. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zal hierbij na 22 uur en met name bij sterk gedifferentieerde sluitingstijden een groter veiligheidsrisico zijn dan in de huidige situatie. Op welke wijze kan dit risico volgens de regering worden beperkt?

De regering stelt, dat openstelling van winkels kan leiden tot een verhoogde inzet van politiepersoneel in verband met verkeersdrukten en het mogelijk verhoogde risico van winkeldiefstal en overvallen. De leden van de CDA-fractie vragen of dat niet in tegenspraak is met hetgeen in de memorie van toelichting op blz. 20 gezegd wordt: «er zijn ... geen directe aanwijzingen dat er hierdoor ook daadwerkelijk een vergroting van winkelcriminaliteit zal optreden».

Extra politie-inzet wordt door de regering niet uitgesloten. Twee jaar na de invoering van een ruimere openstelling wordt nagegaan in hoeverre de belasting van het politie- en justitie-apparaat is toegenomen. Bij een substantiële toename van de belasting van justitie en politie zullen de daaraan verbonden financiële consequenties en de dekking opnieuw door de regering aan de orde worden gesteld. Op dit punt willen de leden van de CDA-fractie graag een nadere toelichting. Is dit niet rijkelijk laat? Betekent dat in de komende jaren een soort van vrij spel voor criminelen in de winkeldiefstal- en of overval-sector? Hoe reëel is na een dergelijke evaluatie de feitelijke inzet van meer politie-agenten, gezien het feit dat er tot nu toe niets is gekomen van het paarse voornemen «meer blauw op straat»? Is het de bedoeling dat de Winkeltijdenwet zal worden aangepast indien de evaluatie negatief uitvalt (dat wil zeggen, als er sprake is van onevenredig meer hinder en overlast, alsmede criminaliteit en een grotere politie-inzet)? In elk geval gaan de leden van de CDA-fractie er van uit dat de financiële consequenties niet via een extra belasting zullen worden afgewenteld op het bedrijfsleven.

Naar aanleiding van de passage over criminaliteit vragen de leden van de CDA-fractie, of winkellovervallen niet tot de categorie impuls-delicten behoren? Een studie van het projectteam overvalcriminaliteit onder leiding van commissaris R.P.J. Gräeve concludeert het tegenovergestelde. Heeft de regering een eigen onderzoek laten uitvoeren? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom wordt het aangehaalde onderzoek niet genoemd in de memorie van toelichting?

Bij hinder en overlast-consequenties wordt geen melding gemaakt van het feit dat naast spreiding van verkeer hoogst waarschijnlijk ook een toename van het autoverkeer zal plaats vinden. De ratio hiervan is gelegen in het feit dat uit het oogpunt van veiligheid een avondshopper eerder geneigd zal zijn de auto te pakken in plaats van de fiets of het openbaar vervoer (ook in verband met wachttijden). Hoe verhoudt zich dat met de milieudoelstellingen van de regering?

Bij hinder en overlast moet niet alleen gedacht worden aan de negatieve effecten op het sociaal-maatschappelijk leven (het gezinsleven van velen komt onder druk te staan en het verenigingsleven wordt ontwricht). Ook zullen hieraan reële kosten op het gebied van de gezondheidszorg verbonden zijn. Ontegenzeggelijk zullen de voorgestelde maatregelen immers leiden tot een stijging van het aantal medische en/of psychische klachten (werkdruk winkeliers, psychische schade na winkelovervallen waarop verhoogde kans bij implementatie huidige voorstellen, perceptie-angsten winkelpersoneel in de avond voor dergelijke overvallen,

slaapstoornissen van mensen die boven winkels wonen). Heeft de regering daar onderzoek naar laten verrichten? Hoe hoog zijn de te verwachten meerkosten in de gezondheidszorg? Hoe verhoudt zich dat met het kabinetsvoornemen de kosten van de gezondheidszorg terug te dringen?

De leden van de D66-fractie constateren dat door langere, flexibeler openingstijden een betere spreiding van de klanten mogelijk is en er daardoor minder verkeerscongestie ontstaat. Minder pieken komen immers ook het milieu ten goede. Door een betere spreiding is het ook mogelijk de personeelslasten te beperken, zo stellen zij.

De leden van de SGP-fractie wijzen op het feit dat ongeveer 90 procent van alle misdaad plaatsvindt tussen 18.00 uur en 06.00 uur. Als gevolg van de verruiming van de winkeltijden zullen meer winkels in deze uren geopend zijn. Valt niet te vrezen dat de in dit opzicht toch al kwetsbare detailhandel in toenemende mate slachtoffer zal worden van criminaliteit?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat overvallen op winkels niet tot de impulsdelicten behoren, doch een gerichte voorbereiding vereisen. Kan deze stelling aan de hand van statistieken en onderzoeksgegevens worden onderbouwd? Wijzen de statistieken niet juist uit dat het aantal roofovervallen op winkels de laatste jaren sterk is gestegen? Is het waar dat juist bij dit soort overvallen vaak onervaren en vaak zeer jonge daders betrokken zijn, die zich vaak onvoorspelbaar en zeer gewelddadig gedragen?

De openbare orde en veiligheid is voor de regering aanleiding geweest het sluitingstijdstip van 24.00 uur te vervroegen naar 22.00 uur, zo stellen de leden van de GPV-fractie vast. Mede gelet op de grote onzekerheid rond de extra belasting van politie en justitie geven de genoemde leden in overweging het sluitingstijdstip verder te vervroegen en aan de hand van een evaluatie na twee of drie jaar te bepalen of de belasting van politie en justitie een eventuele verdere verruiming van de winkeltijden toestaat en wat daarvan de te verwachten kosten zijn.

4.6. Handhaving

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de ervaringen die er zijn met het al dan niet handhaven van de winkelsluitingstijden.

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de controle van het onderhavige wetsvoorstel. Het huidige regime van de Winkelsluitingswet wordt in de praktijk niet of nauwelijks gecontroleerd. Zelfs de afhandeling van winkeldiefstal levert al problemen op voor de politie, omdat vaak te weinig agenten beschikbaar zijn. Hoe denkt de regering de handhaving van de huidige regeling wel te kunnen garanderen? Zal een verschil tussen de gemeenten niet leiden tot burgerlijke ongehoorzaamheid als blijkt, dat daardoor omzetverlies wordt geleden? Is het niet zo, dat wetgeving die niet handhaafbaar is, leidt tot aantasting van het rechtsgevoel van de burgers?

De leden van de SGP-fractie wijzen op het feit dat de Winkelsluitingswet de afgelopen jaren door gemeenten nog nauwelijks wordt gehandhaafd. Dat gemeenten zich op het vlak van de handhaving nauwelijks een serieuze inspanning getroosten, kan zeer wel samenhangen met de lage prioriteit die het Openbaar Ministerie toekent aan overtredingen van de Winkelsluitingswet. Zo al door de politie verbaliserend wordt opgetreden, worden zaken vaak door het OM geseponneerd en komt het dus niet tot een strafrechtelijke vervolging. Het OM hanteert een eigen prioriteits-

stelling, die niet altijd overeenkomt met de prioriteiten die het gemeentebestuur stelt. Hierdoor dreigt het gevaar dat de handhaving van de winkeltijden, ook in de toekomst, een wassen neus wordt.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat in het wetsvoorstel met het oog op de handhaving slechts is voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van een strafrechtelijke sanctie op grond van de Wet economische delicten. Deze leden gaan er vanuit dat de regering hun opvatting deelt dat het strafrecht gezien moet worden als ultimum remedium. Bij overtreding van beperkingen en voorwaarden die aan ontheffingen respectievelijk vrijstellingen kunnen worden verbonden, kan slechts het zware strafrechtelijke sanctie-instrument worden toegepast. Het is immers niet mogelijk om de vrijstelling of ontheffing in te trekken. Ligt het niet in de rede om, nu in de nieuwe Winkeltijdenwet het zwaartepunt van de uitvoering en de handhaving bij de gemeenten wordt gelegd, tevens de instrumenten te creëren die een adequate bestuursrechtelijke handhaving van de regels mogelijk maken?

5. Bedrijfseffecten

Kan de regering haar eigen visie geven op de hier en daar tegenstrijdige uitkomsten van de onderzoeken van het EIM en het CPB ten aanzien van bedrijfseffecten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De wens om tot meer marktwerking te komen wordt veelal ingegeven door het streven om tot lagere prijzen voor de consument te komen. In het onderhavige geval is daarvan naar de mening van de leden van de CDA-fractie echter geenszins sprake. Het zal leiden tot meer personeelskosten in de detailhandelssector, doch niet tot een evenredige stijging van de omzet (een gulden kan maar een keer worden uitgegeven, de omzet per gewerkt uur neemt af). Bovendien, als de kleine zelfstandigen worden weggeconcurrereerd, kunnen monopolieposities ontstaan voor regionale grote bedrijven met kans op een opwaartse druk van de prijzen. Zelfs in het op verzoek van de regering uitgevoerde CPB-onderzoek wordt een prijsverhoging van 0,2% verwacht. Is dat nu in het belang van de consument? De aan het woord zijnde leden ontvangen gaarne een reactie van de regering.

Tenslotte is de bewijsvoering terzake van een verhoging van de werkgelegenheid bepaald niet overtuigend te noemen. In het gunstigste geval (de door de regering gevraagde CPB-berekening) is deze marginaal, zo stellen de leden van de CDA-fractie.

Het wetsvoorstel kan naar de mening van de leden van de SGP-fractie neveneffecten hebben in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Kan nader worden ingegaan op de distributie-planologische gevolgen van de voorgestelde liberalisering? Wat zijn op termijn de gevolgen van de tendens van schaalvergroting voor het bestaande winkelnetwerk en daarmee voor de leefbaarheid van de binnensteden en het platteland? Ligt een uitbreiding van het aantal perifere detailhandelsvestigingen in het verschiet?

Ten opzichte van de ons omringende landen heeft ons land de beschikking over een redelijk fijnmazig winkelnetwerk. Is het juist dat de huidige Winkelsluitingswet een positieve bijdrage levert aan de instandhouding van dit netwerk? Kan nader aangegeven worden welk negatief effect van de thans voorgestelde liberalisering zal uitgaan op de omvang en de kwaliteit van dit winkelnetwerk? Deze leden zouden het op prijs stellen indien de regering nader op deze neveneffecten van het wetsvoorstel wil in gaan.

In het recente onderzoek «Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland» van het Centraal Planbureau wordt geconcludeerd dat liberalisering een drukkend effect zou kunnen hebben op de

prijzen en een positief effect op het omzetvolume en de werkgelegenheid. Impliceert dit dat verwacht mag worden dat de consument als gevolg van de liberalisering van de winkeltijden zijn bestedingspatroon wijzigt, in de zin dat de huishoudens meer zullen gaan besteden aan detailhandelsgoederen? De leden van de SGP-fractie vragen of er ervaringsgegevens uit het buitenland beschikbaar zijn die deze verwachting kunnen ondersteunen?

Het CPB gaat bij zijn onderzoek uit van de vooronderstelling dat de verruiming van de openingstijden ook daadwerkelijk door de detailhandel zal worden benut. Hoe realistisch is deze vooronderstelling? Blijkt uit de vergelijking met het buitenland niet juist het tegendeel? Het is immers opvallend dat in de landen waar winkels die 24 uur per dag open mogen zijn, de feitelijke openingstijden gemiddeld lager zijn dan in de landen waar beperkingen aan de openingstijden zijn gesteld. Dat op de kortere termijn sprake zal kunnen zijn van een zeker positief werkgelegenheidseffect wordt door deze leden niet bestreden. Het valt immers te verwachten dat na de liberalisering een verheving van de concurrentie zal plaatsvinden, waardoor aanvankelijk en met name door het grootwinkelbedrijf extra personeel zal worden aangetrokken. Deelt de regering de mening dat het werkgelegenheidseffect op de langere termijn wel eens negatief zou kunnen uitvallen, omdat als gevolg van de liberalisering de tendens tot schaalvergroting wordt bevorderd en het aantal kleine ondernemers zonder personeel zal afnemen.

Kan nader worden toegelicht waarom een zekere druk op de prijzen kan worden verwacht? Door de verlenging van de openingstijd zullen diverse kosten zoals voor personeel, energie en bedrijfsbeveiliging stijgen. Valt niet eerder een drukkend effect op de winstmarges van de detailhandel te verwachten, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Het is de leden van de GPV-fractie opgevallen dat er weinig zicht bestaat op de precieze effecten van de verruimde winkelopenstelling op de lonen, prijzen, omzetgroei en de extra werkgelegenheid. Een reeks van artikelen in het Economisch Statistisch Berichten, met name de artikelen die staan afgedrukt in de nummers die verschenen zijn op 16 november 1994 en op 8 februari 1995, spreken wat dat betreft boekdelen. Kan de regering meer inzicht verschaffen in de genoemde sociaal-economische effecten? Had, gelet op de onzekerheid over de effecten van een vergaande verruiming van de winkelopeningstijden, een behoedzamer scenario niet veel meer voor de hand gelegen, zo vragen de leden van de GPV-fractie.

II. ARTIKELEN

Artikel 4

De leden van de VVD-fractie vragen de regering, waarom gekozen is voor de zware procedure voor vrijstelling van de winkeltijden, door te kiezen voor regeling bij verordening. Ligt een regeling bij of krachtens verordening, gelet op het pleidooi van de VNG voor meer flexibiliteit voor het bestuur, niet meer voor de hand?

De waarnemend voorzitter van de commissie,
Van Erp

De waarnemend griffier van de commissie,
De Vries