

1665 9

VERSLAG

Nadat de vaste Commissie voor de Middenstand de Memorie van Antwoord en de verschillende in het oorspronkelijke ontwerp aangebrachte wijzigingen had bestudeerd, achtte zij het wenselijk omtrent een aantal punten met de Minister zonder Portefeuille, prof. dr. A. H. M. Albregts, nader van gedachten te wisselen. De Minister verklaarde zich hiertoe gaarne bereid; op 19 en 21 Juni 1951 vond bedoeld mondeling overleg plaats.

Een verslag van het overleg volgt hieronder.

1. Het was de commissie opgevallen, dat de Regering in § 2 van de Memorie van Antwoord als gemeenten, waarvoor bijzondere (plaatselijke) omstandigheden gelden, welke aanleiding kunnen zijn voor een uitzondering op de regel van de algehele sluiting van de winkels gedurende de Zondag, behalve bad- en seizoenplaatsen, noemt „de zogenaamde centrumgemeenten”. De commissie wilde gaarne vernemen, wat de Minister hieronder verstaat. Vooralsnog was zij van mening, dat het rekbare karakter van dit begrip voor al te veel gemeenten aanleiding zou kunnen zijn een plaatselijke verordening, die inbreuk maakt op de Zondagsluiting, in het leven te roepen.

De Minister wees er op, dat er in ons land enkele gemeenten zijn, waar de bewoners van omliggende gemeenten gewend zijn hun voornameste inkopen te doen. Zulke gemeenten zijn bedoeld met de uitdrukking „centrumgemeenten”. Het betreft hier een soortgelijk verschijnsel, als waarop in het vervolg van de Memorie van Antwoord wordt gedomd, nl. dat in dorpen in het zuiden des lands des Zondags ten behoeve van de kerkgangers uit de omtrek de winkels geopend zijn.

De Commissie nam met belangstelling kennis van deze interpretatie. Zij kon zich niet met de bestaande uitzonderingen, bepaaldelijk ten behoeve van kerkgangers, verenigen, maar zou wensen, dat het toestaan van uitzonderingen op de wettelijke norm tot deze gevallen beperkt zou blijven.

De Minister sloot zich bij deze opvatting aan.

Het is zeker niet de bedoeling, dat aan het aantal gevallen uitbreiding wordt gegeven. Wel zou de Minister het onjuist achten, wanneer aan deze vaak reeds jarenlang bestaande faciliteit, die in de speciale plaatselijke behoefte voorziet, door de nieuwe Winkelsluitingswet een einde werd gemaakt.

De Minister bracht tenslotte in herinnering, dat voor gemeentelijke verordeningen, welke een uitzondering bedoelen te maken op de regel van artikel 2, onder a, steeds de goedkeuring van de Kroon vereist is. De Regering zal er nauwlettend op toezien, dat de mogelijkheid, welke het tweede lid van artikel 10 biedt, niet in afwijking van de hierboven uiteengezette bedoeling wordt gebruikt.

2. De slotzin van de eerste alinea van § 3 der Memorie van Antwoord was voor de commissie aanleiding de Minister te vragen in hoeverre voor forensenplaatsen de mogelijkheid van uitzondering op de regel der avondsluiting wenselijk wordt geacht.

De Minister antwoordde, dat de forensen na hun dagtaak veelal juist omstreeks 18 uur in hun woonplaats arriveren. Om hen of hun vrouwen in de gelegenheid te stellen dan nog enkele inkopen te doen, kan het nodig zijn de winkels langer geopend te houden.

Uit de commissie werd er op gewezen, dat het aantal forensenplaatsen hand over hand toeneemt. Houdt dit niet het gevaar in, dat de regel van de 18-uur-sluiting langzamerhand uitgehold wordt? Een dergelijke ontwikkeling zou men wel ernstig betreuren.

De Minister achtte dit gevaar niet groot. Ook thans bereiken het Departement verordeningen, met een strekking als bovenbedoeld, doch zonder zeer gegronde redenen worden zij niet goedgekeurd. Overigens kwam het de bewindsman voor, dat een wet als de onderhavige niet verstarrend behoort te werken. Wanneer de gemeenten zelf een dergelijke uitzondering wensen en er blijkt inderdaad wezen-

lijke behoefte aan te bestaan — het gaat praktisch slechts om één uur langer open zijn! —, dan moet men dit niet bij de wet onmogelijk maken.

Verschillende leden der commissie konden dit standpunt onderschrijven, al zouden zij het niet juist achten, wanneer hier een algemene uitzondering voor forensenplaatsen geschapen zou worden, vooral niet bij een eventuele ruime interpretatie van dit begrip. De 18-uur-sluiting dient als regel voorop te blijven staan, sluiting om 19 uur behoort uitzondering te blijven.

Dit laatste is — aldus weer de Minister — ook inderdaad de bedoeling. Z.i. behoort een desbetreffend verzoek van forensenplaatsen slechts bij dringende redenen door de Regering te worden ingewilligd.

Eén lid der commissie kon zich vooralsnog niet met de mogelijkheid van de 19-uur-sluiting voor forensenplaatsen verenigen. In het bijzonder grondde dit lid zijn bezwaren op de moeilijkheid, die hier ten aanzien van het winkelpersoneel bestaat. Normaliter eindigt voor deze werknemers de arbeidstijd om 18 uur. Indien zij een uur langer moeten werken, behoort hun lunchtijd anderhalf uur in plaats van een half uur te zijn, hetgeen voor de werkgever allerlei bezwaren met zich brengt. Om deze reden wenste dit lid de toepassing van artikel 3, tweede lid, tot het uiterste beperkt te zien.

Van andere zijde uit de commissie bracht men hiertegenover in herinnering, dat de genoemde omstandigheden zich ook onder de huidige wetgeving voordoen. Voor zover bekend, heeft dit niet tot ernstige moeilijkheden ten opzichte van het latere sluitingsuur geleid.

3. In § 3 van de Memorie van Antwoord (blz. 2, eerste volle alinea) wordt er op gewezen, dat bij Nota van Wijziging in artikel 10, lid 2 (evenals trouwens in lid 3) de uitdrukking „bijzondere omstandigheden” is vervangen door „plaatselijke omstandigheden”.

De commissie zou gaarne vernemen, of deze verandering van essentiële aard is.

De Minister beantwoordde deze vraag ontkennend. Het betreft hier slechts een meer nauwkeurige aanduiding. Het bijzondere van de omstandigheid is gelegen in haar plaatselijk karakter.

Op een vraag van een der leden, of men deze wettelijke term b.v. zou kunnen definiëren als „omstandigheden, die afwijken van de algemeen-gemiddeld normaal geldende omstandigheden”, antwoordde de bewindsman, dat men aldus de bedoeling inderdaad juist weergeeft.

Verschillende leden achtten intussen het voorkomen in de wet van algemene termen als de onderhavige niet zonder bedenking. Zij brengen steeds het gevaar van een te ruime toepassing met zich. Zou het niet mogelijk zijn, in de wet een nadere omschrijving op te nemen? Althans zou een duidelijke toelichting van de Minister wenselijk zijn.

De Minister wees op de twintigjarige ervaring, die men met de toepassing van de woorden „bijzondere omstandigheden” reeds heeft. Dat de tot nu toe gevolgde praktijk tot ook maar enigszins ernstige klachten aanleiding heeft gegeven, is de bewindsman niet bekend. Het ligt geenszins in de bedoeling, in deze praktijk verandering te brengen; ook onder de nieuwe wet zal de traditionele toepassing gevolgd worden. Een meer nauwkeurige toelichting op het begrip „bijzondere omstandigheden” is in de Memorie van Toelichting bij het in 1928 ingediende ontwerp van de thans bestaande Winkelsluitingswet gegeven. Daarnaar wilde de Minister verwijzen.¹⁾

4. De redactie van de zoëven genoemde leden 1 en 2 van artikel 10 gaf enkele leden der commissie aanleiding te vragen naar de betekenis van de woorden „naar zijn oordeel”. Kunnen deze woorden niet gemist worden?

De Minister merkte op, dat in artikel 9, lid 1, van de bestaande Winkelsluitingswet, welk artikel materieel grotendeels met artikel 10 van het ontwerp overeenstemt, de woorden „ter beoordeling van den Gemeenteraad” oorspronkelijk niet voorkwamen. Deze aanvulling is bij de wijziging bij de wet van 27 Juli 1934, *Staatsblad* 450, aangebracht naar aanleiding van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Deze had uitgesproken, dat de rechter, wil hij aan de afwijkingsbepalingen verbindende kracht toekennen, allereerst de omstandigheden, die tot vaststelling van die bepalingen hebben geleid, moet kennen om te kunnen beoordelen of die omstandigheden beantwoorden aan hetgeen de wetgever in artikel 9 (oud) onder bijzondere

¹⁾ Uit de genoemde Memorie van Toelichting moge het volgende geciteerd worden:

„Men denke aan omstandigheden, die samenhangen met plaatselijke levensgewoonten. Evenzeer echter aan omstandigheden, die verband houden met het seizoen. Ook in velerlei ander opzicht zal het plaatselijk belang, dat hier en elders vaak zeer uiteenloopt, dergelijke afwijkingen nodig kunnen maken. Zo zal het door de in dit lid gegeven bevoegdheid mogelijk worden, rekening te houden met belangen als die van winkels in kleine consumptie-artikelen, welke voornaamste debiet in sommige gemeenten eerst in de late avonden aanvangt. Zo zal ook voor gemeenten, in de nabijheid van de grens gelegen, de voorgestelde regeling van bijzondere betekenis kunnen zijn.”

omstandigheden verstaat (zie arrest van 16 Januari 1933, N.J. 1933, blz. 293). Ten einde de beoordeling van het al dan niet aanwezig zijn van bijzondere omstandigheden aan de rechter te onttrekken, zijn de geciteerde woorden in het artikel opgenomen. Om dezelfde reden is het wenselijk de uitdrukking „naar zijn oordeel” (dit is dus het oordeel van de gemeenteraad), welke in geen enkel opzicht afbreuk doet aan de goedkeuringsbevoegdheid van de Kroon, in artikel 10 van het ontwerp te handhaven.

5. Het denkbeeld van een z.g. koopavond, waartoe de mogelijkheid reeds in het oorspronkelijke ontwerp bestond, had — zoals uit het Voorlopig Verslag (blz. 3, eerste volle alinea) blijkt — aanvankelijk niet de instemming van de meerderheid der commissie verkregen. De Regering heeft echter gemeend, deze mogelijkheid te moeten handhaven. Kan de Minister zijn opvattingen ten deze nader adstrueren?, zo vroeg de commissie.

Er zijn — aldus de Minister — verschillende argumenten aan te voeren voor de facultatieve invoering van een koopavond.

In de eerste plaats is de mogelijkheid voor vele consumenten om één avond in de week, alléén of b.v. tezamen met echtgeno(o)t(e) of verloofde, te winkelen en met name inkopen te doen van meer duurzame artikelen (kleding, huisraad, enz.) van groot belang. De Zaterdagmiddag, die in toenemende mate voor sportbeoefening en uitstapjes gebruikt wordt, is voor het doen van inkopen niet altijd het meest geschikt. Thans zijn de winkels op die middag gewoonlijk ook meer dan vol, hetgeen de consumenten nodeloos veel tijd kost.

Men kan in de tweede plaats de kwestie bezien van de zijde van de distribuut. Met name zal de kleine winkelier vermoedelijk een mogelijkheid krijgen zijn debiet te vergroten, aangezien hij op de Zaterdagmiddag dikwijls niet voldoende klanten kan bedienen.

Een derde argument, van minder belang, maar toch niet van betekenis ontbloeit, achtte de Minister gelegen in een verlevendiging van het stadsbeeld bij avond, hetgeen vooral voor toeristen aantrekkelijk zal zijn.

Tenslotte zal een koopavond aan de straathandel, die een belangrijke schakel in het distributieproces vormt, meer mogelijkheden verschaffen, dan waarop zij tot nu toe kon bogen.

Om al deze redenen zou de Regering de mogelijkheid voor de gemeenten om voor één avond per week het algemene gebod van de 18-uur-sluiting op te heffen, gaarne behouden. Weliswaar zal dit de uniformiteit in de toepassing der wet enigermate schaden, maar de Regering acht een zekere gedifferentieerdheid naast de uniformiteit zeker niet ongewenst.

Een der leden was door deze uiteenzetting niet overtuigd. Men dient — aldus dit lid — het vraagstuk ook te bezien vanuit het gezichtspunt van het winkelpersoneel. Dit is bij een koopavond allermint gebaat. Bovendien is van een algemene wens in dit opzicht bij de huisvrouwen niet gebleken. Het argument, dat de stad 's avonds aan levendigheid zou winnen, zou dit lid niet durven onderschrijven. Het gaat hier om slechts één avond per week. Bovendien krijgt een stad bij avond reeds meer aantrekkelijkheid doordat de étalages verlicht zijn, maar dat is thans ook het geval: of de mogelijkheid om inkopen te doen hiertoe zou bijdragen, mag men echter z.i. in twijfel trekken.

Hoogstens zou dit lid geneigd zijn, een koopavond op Zaterdag te accepteren en wel ten behoeve van de verkoop van waren, die aan spoedig bederf onderhevig zijn. Wanneer de winkels deze artikelen 's middags niet uitverkocht hebben, is er geen gelegenheid meer vóór de Maandag om ze alsnog van de hand te doen. Ook tegen een koopavond ten behoeve van de straathandel zou dit lid geen overwegende bezwaren hebben; gevreesd moet echter worden, dat de winkelbedrijven zich tegen zulk een uitzondering voor de straathandel met kracht zouden verzetten.

Andere leden zouden, in het licht van de historische ontwikkeling der winkelsluiting, tegen de Zaterdagavond als koopavond juist zeer ernstig bezwaar hebben. Voor de huisvrouwen is dit wel een uitermate ongeschikte avond om uit winkelen te gaan. Bovendien zou men zeker bij het winkelpersoneel op sterk verzet stuiten.

Eén der hier aan het woord zijnde leden vroeg zich af, of niet alleen aan dié winkels toestemming gegeven zou kunnen worden om één avond per week geopend te zijn, welke gedurende de Zaterdagmiddag sluiten.

De door de Minister in het overleg te berde gebrachte argumenten hadden op verschillende leden indruk gemaakt. Vooral ook als compensatie voor de eventuele middagsluiting, waartoe de verplichting door de commissie in haar Voorlopig Verslag met klem is bepleit, zouden deze leden een koopavond aanvaardbaar achten. Het winkelpersoneel zal zich naar hun mening aan zulk een regeling zeker willen aanpassen; het vertrouwen is gewettigd, dat de betrokken werknemers hun verbondenheid aan en hun solidariteit met het winkelbedrijf voldoende zullen doen blijken. Ook schijnt het Werktijdenbesluit voor

winkels 1932 geen hinderpaal tegen de invoering van een koopavond te zijn.

Intussen zouden deze leden het ontwerp gaarne in dier voege aangevuld willen zien, dat de instelling van een koopavond in een bepaalde gemeente door de gemeenteraad slechts zou kunnen geschieden op verzoek van het georganiseerde bedrijfsleven.

Voorts zouden deze leden het op prijs stellen, wanneer de Vrijdagavond (in verband met de religieuze verplichting voor de wetsgetrouwe Joden om dan hun zaak gesloten te houden) en de Zaterdagavond als koopavond uitgesloten werden.

Eén van deze leden kon zich bij deze laatste wens, wat de Vrijdagavond betreft, vooralsnog niet aansluiten. Wanneer voldoende compensatie aan de Joodse winkeliers wordt geboden, schijnt er geen reden te bestaan om de suggestie van de eerder aan het woord zijnde leden te volgen. Bovendien achtte dit lid juist de Vrijdagavond als koopavond geschikt, omdat de weeklonen op die dag uitbetaald plegen te worden.

De Minister sloot zich bij de beantwoording van deze opmerkingen allereerst aan bij de leden, die tegen een koopavond op Vrijdag en Zaterdag bezwaar hadden. Praktisch blijft daarmede, in verband met de mogelijkheden voor de halvedagsluiting — het zou immers voor de winkels te inefficiënt zijn, 's middags gesloten en op de avond van dezelfde dag weer geopend te zijn —, alleen de Donderdagavond over. De Minister verklaarde zich bereid in het ontwerp een wijziging in dier voege aan te brengen, dat in artikel 3, derde lid, die avond met name wordt genoemd.

Voorts bleek, dat aan de wens van verschillende leden der commissie om het initiatief in handen van het bedrijfsleven te leggen, tegemoet zou zijn gekomen, wanneer kwam vast te staan, dat de Kamer van Koophandel, in welker ressort de betrokken gemeente is gelegen, wordt gehoord alvorens de gemeenteraad ter zake een beslissing neemt. In de Kamers van Koophandel is immers het bedrijfsleven in al zijn geledingen vertegenwoordigd. De Minister zegde toe een desbetreffende wijziging van artikel 13, lid 2, te zullen overwegen.

6. Artikel 3, lid 2, van het gewijzigd ontwerp geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor een bij die maatregel aan te wijzen groep winkels het sluitingsuur op 19 uur in plaats van op 18 uur vast te stellen. In het Voorlopig Verslag heeft een deel der commissie gevraagd, of het met name ten behoeve van de sigarenwinkels niet wenselijk zou zijn het gewone sluitingstijdstip een uur later te stellen. Sedertdien is de meerderheid der commissie overtuigd geworden, dat zulk een uitzondering uitsluitend voor de genoemde branche op haar plaats zou zijn. Naast de reeds in het Voorlopig Verslag genoemde argumenten heeft tot deze overtuiging in belangrijke mate bijgedragen het feit, dat de klanten, die na 18 uur voor rookwaren niet meer in de winkels terecht kunnen, deze in café's kunnen kopen.

Aangezien de commissie het wenselijk acht, dat zo min mogelijk van de regel wordt afgeweken, stelde zij, het vorenstaande in aanmerking genomen, de vraag, of de Minister bereid zou zijn de mogelijkheid, thans in genoemde bepalingen algemeen gesteld, tot de sigarenwinkels te beperken.

Eén lid zou het elegantiae causa juist achten, wanneer de thans voorgestelde bepaling in de wet gehandhaafd bleef, eventueel in dier voege aangevuld, dat van de mogelijkheid alleen in geval van gebleken noodzaak gebruik zou worden gemaakt.

De Minister achtte het op zichzelf eveneens weinig elegant om een speciale branche in de wet te noemen. Waar het evenwel ook de bewindsman wenselijk leek zoveel mogelijk vast te houden aan de norm van de 18-uur-sluiting en uiteraard steeds de mogelijkheid open blijft om, ingeval daaraan behoefte blijkt te bestaan, bij wetswijziging een zelfde bepaling ten behoeve van andere branches in te voegen, zegde de Minister toe, aan de wens van de meerderheid der commissie op dit punt tegemoet te zullen komen.

7. Hoewel de commissie erkentelijk was voor de verbeteringen, die in artikel 4 van het oorspronkelijke ontwerp zijn aangebracht met betrekking tot de voor sluiting aan te wijzen tijdvakken, betreurden de meeste leden het, dat het systeem, waarbij de halvedagsluiting slechts op verzoek van het bedrijfsleven wordt bepaald, is gehandhaafd.

Verschiedene redenen brachten deze leden er toe, er bij de Minister alsnog met klem op aan te dringen, de halvedagsluiting, naar de branches gedifferentieerd en imperatief in de wet voor te schrijven. In de eerste plaats wezen zij op het verzoek van de centrale middenstandsbonden, gezamenlijk met de organisaties van het winkelpersoneel, waarin een dusdanige wijziging van het ontwerp is bepleit. Daarnaast wijst ook de historische ontwikkeling van het vraagstuk der halvedagsluiting — zoals deze in het Voorlopig Verslag is beschreven — duidelijk in gelijke richting. Voorts moet gevreesd worden, dat in de

praktijk van een halvedagsluiting over het gehele land en voor alle branches bij een facultatieve regeling, zoals de Regering wil, weinig terecht zal komen.

De Minister was door deze argumenten niet overtuigd.

De vrees, dat er bij de huidige redactie van artikel 4 in de praktijk weinig van de halvedagsluiting terecht zal komen, kon de Minister niet delen. In de grote steden zijn reeds thans de grote warenhuizen en andere winkels op Maandagochtend gesloten en verschillende andere branches gedurende een middag per week. In tal van kleinere gemeenten geldt mutatis mutandis hetzelfde. Deze toestand kan zich bij de voorgestelde wetsredactie verder ontwikkelen en de bewindsman zag onvoldoende reden om hier dwingend in te grijpen. Uit sociaal oogpunt is hiervoor te minder reden, waar het winkelpersoneel zijn wekelijkse vrije ochtend of middag reeds door het Werktijdenbesluit gewaarborgd ziet.

Tenslotte zou de Minister het zeker in deze tijd, waarin verhoging van productie en productiviteit van zo groot belang is, niet verantwoord achten tegen de activiteit van de middenstanders, die een vrije halve dag zelf niet op prijs stellen, wettelijke barrières op te werpen.

Enkele leden der commissie verklaarden na deze uiteenzetting naar het standpunt der Regering over te hellen.

Verschillende andere leden waren echter door de Minister niet overtuigd geworden van het onjuiste van hun standpunt. Met name woog het sociale aspect voor hen zwaar. Deze sociale redenen gelden zeker niet alleen voor de werknemers, maar in niet mindere mate voor de kleinere ondernemers. Blijft de facultatieve regeling gehandhaafd, dan is de vrees gewettigd, dat om redenen van concurrentie juist in deze categorie de vrije halve dag niet zal verwezenlijkt worden.

Zij verzochten de Minister dan ook, deze kwestie nogmaals ernstig te overwegen.

8. De commissie sprak er haar voldoening over uit, dat aan haar suggestie in het Voorlopig Verslag om de halvedagsluiting niet verplicht te stellen in weken, waarin een algemeen erkende feestdag valt, gevolg is gegeven. Zij zou nog gaarne van de Minister vernemen, wat verstaan dient te worden onder „een nationale feestdag”.

De Minister antwoordde, dat hiermede bedoeld is een dag, die door de Regering als nationale feestdag wordt aangemerkt.

9. In § 6 van de Memorie van Antwoord wordt het begrip markt-handel nader omschreven. Het was de commissie echter nog niet geheel duidelijk, of de kraamhouders en standplaatshouders op permanente dagmarkten, zoals b.v. in Amsterdam voorkomen, tot deze categorie dan wel tot de winkels behoren.

De Minister meende, dat men de bedoelde personen in het algemeen tot de markthandelaren behoort te rekenen. In de gevallen, waarin de handel inderdaad gezegd moet worden in een besloten inrichting te worden uitgeoefend, zal men deze als winkel dienen te beschouwen, zoals uit de definitie in artikel 1 volgt. In twijfelgevallen zal uiteraard alleen een uitspraak van de rechter de beslissing kunnen brengen.

Indien door standplaatshouders op permanente dagmarkten ontoelaatbare concurrentie zou worden aangedaan aan naburige winkels, m.n. na de sluitingstijd dier winkels, kan de gemeenteraad in deze moeilijkheid voorzien door een regeling ex artikel 10, lid 2.

10. De meerderheid der commissie betreunde het, dat aan haar wens, een facultatieve vacantieregeling in de wet op te nemen, geen gevolg is gegeven. Om redenen van sociale aard was zij nog steeds van de wenselijkheid daarvan overtuigd. Het opnemen in het wetsontwerp van de mogelijkheid, dat de gemeenteraad op verzoek van het bedrijfsleven voor een bepaalde groep winkels voor één of hoogstens tweemaal een week een vakantie regelt, zou in brede kringen van de middenstand voldoening wekken.

De Minister bleek bij nadere overweging geen bezwaar te hebben aan de wens van de commissie op dit punt te voldoen en een dienovereenkomstige wijziging in het ontwerp aan te brengen.

11. In het Voorlopig Verslag was door verschillende leden der commissie opneming van een artikel bepleit, dat de koper bij overtreding van de bepalingen der wet mede strafbaar zou stellen. Nu de Minister aan deze wens geen gevolg heeft gegeven, voelden de eerderbedoelde leden er behoefte aan, dit vraagstuk nogmaals ter sprake te brengen. Naar hun mening onderschat de Minister ernstig de behoefte, die aan een dergelijke bepaling, vooral op het platteland, waar winkeliers en consument elkaar gewoonlijk persoonlijk kennen, bestaat. Wil een winkelier de persoonlijke verhouding met zijn klanten niet in gevaar brengen, dan is het voor hem praktisch niet mogelijk om, wanneer hem dit gevraagd wordt, te weigeren na sluitingstijd te bedienen. In de steden, waar de „afstand” tussen winkelier en klant groter pleegt te zijn, is niettemin het gevaar door zulk een weigering een klant voor goed te verliezen verre van denkbeeldig. Dat een

winkelier er niet spoedig toe zal overgaan een klant bij de politie aan te geven, beseften deze leden ten volle; zij achtten het echter vooral om redenen van generale preventie van groot gewicht, wanneer een bepaling, als door hen in het Voorlopig Verslag geformuleerd, een plaats in de wet zou vinden.

De Minister voegde, onder verwijzing naar de in de Memorie van Antwoord aangevoerde argumenten, daaraan nog toe, dat ook de oude wet geen bepaling kent, die de koper strafbaar stelt. Van wezenlijke behoefte daaraan is onder de werking dier wet vrijwel niet gebleken. Waar het scheppen van een nieuw delict niet raadzaam is, zolang de noodzaak daarvan niet aan de dag is getreden, schijnt het ook in het onderhavige geval niet wenselijk daartoe over te gaan.

De leden, die dit bepleitten, geven — aldus de Minister — bovendien zelf toe, dat, indien de thans geldende Winkelsluitingswet niet het effect sorteert, dat zij zou kunnen hebben, dit daaraan ligt, dat de controle op winkelsluitingsovertredingen niet altijd voldoende effectief is; maar dan zal ook strafbaarstelling van de koper geen baat brengen. Men dient voorts niet te vergeten, dat de sluitingstijden in de verschillende gemeenten en branches niet steeds dezelfde zijn, zodat een koper er zich niet altijd van bewust zal zijn, wanneer hij in overtreding is. Het beroep op artikel 18 van de Distributiewet en artikel 12 van de Prijsofdrijvings- en hamsterwet 1939 kan niet doorslaggevend zijn: deze artikelen hebben bij het in werking treden van de Wet op de economische delicten hun gelding verloren.

De eerder aan het woord zijnde leden bleven van mening, dat de thans bestaande mogelijkheid om de koper op grond van artikel 47, sub 2°, Wetboek van Strafrecht, te straffen, volstrekt onvoldoende is. In de praktijk gaat de koper dan ook nagenoeg altijd vrij uit. Aan deze ongewenste (en tegenover de winkelier ook onbillijke) toestand kan grotendeels een einde gemaakt worden door een eenvoudiger bepaling als door hen voorgesteld te scheppen, waarvan bedoeling en aard overigens geheel overeenstemmen met genoemd artikel uit het strafwetboek. Het opstellen van een dagvaarding zal er aanzienlijk door worden vergemakkelijkt, zodat de praktische betekenis er van veel groter wordt. Maar bovenal achtten deze leden in de preventieve werking de betekenis van de door hen voorgestelde bepaling gelegen.

Andere leden, die voor het denkbeeld vooralsnog weinig gevoelden en van de praktische werking daarvan geen enkele verwachting koesterden, zouden het in elk geval op prijs stellen, dat geen enkele stap in deze richting werd gedaan zonder overleg met de Minister van Justitie, zulks in verband met de consequenties, welke hieraan op strafrechtelijk gebied verbonden zouden kunnen zijn.

Een der leden vroeg zich bovendien af, of een tegen de koper gerichte strafbepaling niet in strijd zou zijn met de bewoordingen van de considerans.

Naar aanleiding van de opvatting, dat de in het Voorlopig Verslag voorgestelde formulering van het delict op eenvoudige wijze vervolging van de koper mogelijk zal maken, betoogde de Minister nog, dat ook bij deze tekst het opzet bewezen zal moeten worden (vergelijk de latere jurisprudentie met betrekking tot de overeenkomstige artikelen van de Distributiewet en de Prijsofdrijvings- en hamsterwet 1939), hetgeen in tal van gevallen zeer moeilijk zal zijn.

Overigens had de bewindsman er geen bezwaar tegen, een en ander nader te overwegen. In ieder geval zou geen enkel positief voorstel op dit gebied worden gedaan zonder voorafgaand overleg met de Minister van Justitie.

12. *Artikel 1, lid 2.* Enkele leden stelden de vraag, of het niet wenselijk zou zijn deze bepaling in dier voege aan te vullen, dat ook leesbibliotheken onder het begrip winkel zullen worden begrepen. Vooral met het oog op de vele bibliotheken, die in winkels in kantoor- en schrijfbehoeften e.d. gevestigd zijn, kwam een bevestigende beantwoording van deze vraag hun redelijk voor.

De Minister antwoordde, dat ook in de bestaande wet (artikel 1, lid 1) alleen de kappers en fotografen met name genoemd worden. Behoeft aan het opnemen in de wet van meer groepen achtte de Minister niet aanwezig; lid 3 (juncto artikel 13, lid 1) verschaft aan het bedrijfsleven de mogelijkheid, uitvaardiging van een algemene maatregel van bestuur als daarbedoeld te vragen en dit verzoek zal voor de leesbibliotheken stellig worden ingewilligd, indien voldoende steekhoudende argumenten worden aangevoerd.

13. *Artikel 5.* De commissie was er erkentelijk voor, dat in de nieuwe redactie van het eerste lid van artikel 5 met haar opmerkingen in het Voorlopig Verslag, dat niet alle Sabbathvierende Christenen bij een kerkgenootschap zijn aangesloten, rekening is gehouden. Tegen de uitdrukking „te hunnen genoegen aantonen”, welke ook in de oorspronkelijke tekst voorkwam, bleef zij echter bezwaar houden. Het

gevaar is immers niet denkbeeldig, dat de gemeente-ambtenaar, aan wie deze materie in de praktijk wordt opgedragen, zich in een soort gewetensonderzoek zal begeven, waartoe hij zeker niet geroepen kan zijn. Men bedenke ook, dat dit „aantonen” vooral voor degenen, die niet bij een kerkgenootschap of een religieuze organisatie zijn aangesloten, niet geringe moeilijkheden kan opleveren. De taak van burgemeester en wethouders, c.q. hun ondergeschikten, dient hier dan ook een lijdelijke te zijn. De commissie was aanvankelijk van mening, dat dit b.v. in een term als „te goeder trouw verklaren” duidelijk zou uitkomen. Daardoor zal worden voorkomen, dat ieder, die een verzoek, als in artikel 5, lid 1, bedoeld, indient, bewijsstukken moet overleggen. De bewijslast wordt bij invoering van de terminologie van de commissie op burgemeester en wethouders gelegd, hetgeen de commissie juist zou oordelen.

Voorts achtte zij het woord „verlangt” in de zinsnede „een godsdienstige overtuiging . . . , welke verlangt dat hun winkels gedurende de Sabbath of de Zevendedag voor het publiek gesloten zijn” te zwak. Het gaat hier voor de betrokkenen om een gebod Gods. Dit rechtvaardigt een vervanging van „verlangt” door b.v. „vordert”.

Tenslotte kwam het de commissie voor, dat het woord „onderscheidenlijk” in lid 3 vervangen diende te worden door „of”.

De Minister verklaarde in geen enkel opzicht bevreemd te zijn, dat de huidige redactie tot gewetensonderzoek aanleiding zou geven. Dit zou uiteraard geheel tegen zijn bedoeling indruisen. Waar een wijziging van lid 1, als door de commissie gewenst, echter geen materiële verandering inhoudt, had de bewindsman er geen bezwaar tegen, deze verlangens in te willigen. In aanmerking genomen, dat verreweg het grootste deel der betrokken winkeliers tot een kerkgenootschap behoort, ware de aanvang van artikel 5 als volgt te lezen: „Burgemeester en wethouders verlenen aan eigenaars of beheerders van winkels, die tot een kerkgenootschap behoren, dat de wekelijks rustdag gedurende de Sabbath of de Zevendedag houdt, of althans te goeder trouw verklaren een godsdienstige overtuiging te bezitten, welke vordert, dat hun winkels gedurende die dagen voor het publiek gesloten zijn. . . .”. Het wetsontwerp zal in deze zin gewijzigd worden.

In lid 3 zal voorts in plaats van „onderscheidenlijk” worden gelezen: „of”.

De Minister wilde deze gelegenheid gaarne aangrijpen om ook de materiële inhoud van artikel 5 ter sprake te brengen. De compensatieregeling voor de Joden c.s., zoals deze reeds in het oorspronkelijk ontwerp was voorgesteld, heeft blijkens het Voorlopig Verslag de instemming der commissie verworven. Sinds het verschijnen van genoemd verslag zijn evenwel uit de kring der Joodse gemeenschap en ook van de zijde van het Interkerkelijk Overleg met Israël ernstige bezwaren tegen de regeling ingebracht. De Regering heeft gemeend aan de geuite bedenkingen in dier voege tegemoet te moeten komen, dat de desbetreffende winkels op Zondag van 8—14 uur desgewenst geopend zullen kunnen zijn. Deze mogelijkheid zal dan in de plaats komen van de ontheffing van de verplichting tot sluiting om 18 uur voor een vijftal door de verzoeker gekozen uren per week.

De commissie was in meerderheid bereid zich met het voornemen van de Minister te verenigen. Ook haar hadden verschillende verzoeken van Joodse en Protestants-kerkelijke zijde bereikt, welke tot verandering van haar aanvankelijk standpunt aanleiding hebben gegeven. Met name voor onze Joodse landgenoten geldt het hier een zaak van groot gewicht, terwijl het getal Joodse en Adventistische winkeliers in verhouding tot de overige uiterst klein is.

Intussen werd wel gewezen op een moeilijkheid, welke hier rijst ten aanzien van het niet Joodse personeel in Joodse zaken. (Voor de Sabbathvierende Christenen en hun personeel geldt m.m. hetzelfde.) Dit personeel zal immers, wanneer de zaken op Zondag geopend zijn, op die dag moeten werken. Hiertegen bestaan grote bezwaren.

De Minister wees er met betrekking tot dit laatste op, dat dit niet een materie is, waarvan regeling in de Winkelsluitingswet op haar plaats zou zijn. Zo nodig zou hier wellicht een nadere regeling in het Werktijdenbesluit voor winkels getroffen kunnen worden, doch dit regardeert zijn ambtgenoot van Sociale Zaken. De Minister verklaarde zich bereid met genoemde ambtgenoot over deze kwestie in overleg te treden.

14. *Artikel 11.* Verschillende leden der commissie betreurden het, dat in artikel 11, onder *b* en *c*, de mogelijkheid van ontheffing van de normale sluitingsregeling ten behoeve van tentoonstellingen en veilingen is gehandhaafd. Het wordt steeds meer gewoonte, dat, terwijl de winkels gesloten zijn, op tentoonstellingen allerlei artikelen worden verkocht. Wat de veilingen betreft, er lijkt b.v. geen enkele noodzaak te bestaan om in de avonduren bontveilingen te houden.

De Minister verklaarde zich bereid het woord „tentoonstellingen” onder *b*, te doen vervallen. Het onder *c* gestelde zou de bewindsman, met het oog op boekenveilingen, veilingen van antiquiteiten e.d., die

's avonds gehouden plegen te worden zonder dat hiertegen, voor zover bekend, bezwaren in de kringen der winkeliers gerezen zijn, ongewijzigd willen laten. Hij wees er op, dat burgemeester en wethouders bovendien, zo nodig, bij het verlenen van ontheffing voorwaarden kunnen stellen.

15. *Artikel 13, lid 1.* Aan de suggestie, in het Voorlopig Verslag geuit, om artikel 13, lid 1, zodanig te wijzigen, dat ook aan de werknemersorganisaties de daarbedoelde bevoegdheid zou worden verleend, is geen gevolg gegeven. De Minister acht dit, blijkens de Memorie van Antwoord, niet doelmatig, omdat de arbeidsrust van de werknemer reeds door andere wettelijke maatregelen verzekerd is en deze derhalve bij de onderhavige materie geen belang zou hebben.

De grote meerderheid der commissie bleek deze opvatting niet te delen. Inderdaad is de arbeidsrust van het winkelpersoneel buiten de Winkelsluitingswet om gewaarborgd, doch het blijft voor de werknemers van gewicht, dat zij invloed kunnen uitoefenen op de tijdstippen, waarop zij vrij zullen zijn. Nu de Minister heeft toegezegd artikel 3, tweede lid, zodanig te wijzigen, dat alleen sigarenwinkels tot 19 uur geopend zullen mogen blijven, is de bevoegdheid, in artikel 13, lid 1, toegekend, in hoofdzaak nog van belang met betrekking tot de halvedagsluiting. Voor het personeel zal het nu een aanzienlijk verschil uitmaken, of hun halve vrije dag op Maandagochtend dan wel op een der middagen wordt gesteld.

Bovendien was men van oordeel, dat, nu het verzoek in de eerste plaats behoort uit te gaan van een hoofdbedrijf- of bedrijfschap, d.i. dus van werkgevers en werknemers te zamen, het geheel in deze lijn ligt dezelfde bevoegdheid, bij ontstentenis van deze publiekrechtelijke lichamen, eveneens aan werkgevers en werknemers te zamen toe te kennen. Deze figuur is ook geheel in overeenstemming met de evolutie, die zich op dit punt in de laatste jaren heeft voltrokken.

Men wenste er derhalve met klem op aan te dringen, in genoemd eerste lid van artikel 13, naast de organisaties van ondernemers, ook die van de werknemers te noemen.

De Minister had er, na deze uiteenzetting, geen overwegend bezwaar tegen aan deze wens te voldoen. Omtrent een nieuwe formulering van de betrokken bepaling wilde hij zich gaarne beraden.

Met de mededeling van het bovenstaande acht de Commissie voor de Middenstand de openbare behandeling van het wetsontwerp voldoende voorbereid.

Vastgesteld 11 Juli 1951.

SCHILTHUIS
BACHG
SCHMAL
VERKERK
HAKEN
CORNELISSEN
N. VAN DEN HEUVEL.

1665 10

TWEDE NOTA VAN WIJZIGINGEN

In het Gewijzigd ontwerp van wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

Artikel 3, tweede lid, wordt gelezen:

„Het in artikel 2, onder *c*, vervatte verbod geldt niet van 18 tot 19 uur ten aanzien van winkels, waar uitsluitend of in hoofdzaak rookwaren plegen te worden verkocht, voor zover betreft de verkoop en de aflevering van deze waren.”

Artikel 3, derde lid, wordt gelezen:

„De gemeenteraad kan bepalen, dat het in artikel 2, onder *c*, vervatte verbod niet geldt op Donderdag tot een door hem aan te geven tijdstip, hetwelk uiterlijk 22 uur kan zijn.”

In artikel 4, eerste lid, wordt in plaats van: „een bij die maatregel aan te wijzen groep winkels” gelezen: „winkels, waarin een bij die maatregel aan te wijzen bedrijf wordt uitgeoefend.”