

Vergaderjaar 2016–2017

34 647

Evaluatie Winkeltijdenwet

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2016

Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Verhoeven (D66) en Van Tongeren (GL) is toegezegd de gewijzigde Winkeltijdenwet¹ na drie jaar te evalueren. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de evaluatie van de gewijzigde Winkeltijdenwet en de conclusies daaruit voor het beleid. De evaluatie² is uitgevoerd door onderzoeksbureau BMC en als bijlage toegevoegd aan deze brief.

In de brief komt eerst kort de inhoud van de wet aan de orde. Vervolgens worden de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie uiteengezet, gevolgd door de conclusies van het kabinet. Daarbij ga ik tevens in op de aangenomen motie Van der Staaij c.s.³ en betrek ik de eerder gestelde Kamervragen door de leden Dijkgraaf (SGP), Bruins (ChristenUnie) en Gesthuizen (SP) over deze evaluatie⁴ en de Kamervragen van de leden Dijkgraaf (SGP) en Bruins (ChristenUnie) over boetes voor winkeliers die niet op zondag open willen zijn⁵. Met deze brief voldoe ik aan de diverse toezeggingen die ik heb gedaan tijdens de parlementaire behandeling van de wetswijziging⁶ in uw Kamer en in de uitvoering van de motie Holdijk⁷ door in te gaan op de belangen van de werknemers en (kleine) winkeliers, de collectieve zondagrust en de belangenafweging van gemeenten.

¹ Voluit: Wet van 11 juni 2013 tot wijziging van de Winkeltijdenwet in verband met het verruimen van de bevoegdheid van gemeenten om vrijstelling te verlenen van de verboden met betrekking tot de zondag en een aantal feestdagen, Staatsblad 2013, nr. 217.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160444.

³ Kamerstukken II 2016/17, 35 550, nr. 21.

⁴ Kamervragen van de leden Dijkgraaf (SGP), Bruins (ChristenUnie) en Gesthuizen (SP) over de toegezegde evaluatie van de Winkeltijdenwet, ingezonden 13 september 2016, kenmerk 2016Z16457.

⁵ Kamervragen van de leden Dijkgraaf (SGP) en Bruins (ChristenUnie) over het opleggen van boetes aan een winkelier die op zondag zijn winkel niet openstelt, ingezonden 19 september 2016, kenmerk 2016Z16838.

⁶ Kamerstukken I 2013/14, 32 412, nr. G.

⁷ Kamerstukken I 2013/14, 32 412, nr. K.

De Winkeltijdenwet

In het regeerakkoord Rutte II is opgenomen dat de wettelijke winkel-sluiting op zondag zal worden afgeschaft en dat het aan gemeenten is nadere regels te stellen⁸. De aangenomen initiatiefwet van de leden Verhoeven (D66) en Van Tongeren (GL) is in lijn met deze doelstelling. Per 1 juli 2013 is de gewijzigde Winkeltijdenwet in werking getreden. De thans geldende Winkeltijdenwet regelt de tijden waarop winkels in ieder geval open mogen zijn en kent daarnaast bevoegdheden toe aan gemeenten om deze tijden te verruimen. De Winkeltijdenwet van vóór 1 juli 2013 voorzag gemeenten in de mogelijkheid om twaalf keer per jaar een vrijstelling te verlenen voor het verbod op winkelpenstelling op zondagen en/of feestdagen. Daarnaast was het mogelijk voor gemeenten om vrijstelling te verlenen van het verbod op winkelpenstelling voor toeristische gebieden en grensregio's. In de gewijzigde Winkeltijdenwet zijn geen voorwaarden meer verbonden aan de mogelijkheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen. Het gevolg is dat gemeenten zelf mogen bepalen of en in hoeverre vrijstelling of ontheffing wordt verleend van het verbod om winkels op zon-, feest- en op werkdagen vóór 6:00 uur en na 22:00 uur open te stellen.

Uitkomsten evaluatie

In de evaluatie is bezien wat de sociale en economische gevolgen van de wijzigingen van de Winkeltijdenwet zijn. Om dat in kaart te brengen zijn de gevolgen voor diverse groepen belanghebbenden onderzocht. Daarnaast is gekeken naar hoe gemeenten invulling geven aan hun autonomie bij het bepalen van de winkeltijden. Om dit in kaart te brengen heeft een extern onderzoeksbureau, BMC, een uitgebreid onderzoek gedaan naar gemeentelijke verordeningen, is onder werknemers, winkeliers en gemeenten een enquête gehouden en zijn casestudies en groepsinter-views gedaan. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie beschreven.

Belangen werknemers

De evaluatie laat zien dat zondagsopenstelling doorgaans geen negatieve gevolgen heeft voor werknemers. Zij voelen zich niet onder druk gezet om op zondagen te werken en negen van de tien werknemers geven aan een zondagstoeslag te ontvangen. Voor met name jongere werknemers is dit een reden om juist op zondag te willen werken. Werknemers die niet op zondag willen werken, willen dat met name niet vanwege sociale redenen. In beperkte mate wordt geloofs- of levensovertuiging genoemd als reden om op zondag niet te willen werken.

Belangen winkeliers

Voor winkeliers zijn de belangrijkste redenen tot zondagsopenstelling de wens van de klant, de extra omzet en het gegeven dat concurrenten ook op zondag open zijn. Een minderheid van 21% wil liever niet op zondag open zijn. Veel winkeliers kiezen ervoor om op (christelijke) feest- en herdenkingsdagen niet open te zijn. Alleen supermarkten maken volop gebruik van de mogelijkheid om ook op deze dagen open te zijn. Uit de evaluatie blijkt dat contractuele verplichtingen en boetebedingen zeer beperkt een rol spelen bij de openstelling op zondag, 93% van de winkeliers heeft geen huurcontract met boetebeding. In de evaluatie heeft 4% van alle winkeliers aangegeven op zondag open te zijn vanwege contractuele verplichtingen.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

Dat betekent dat voor een aantal winkeliers met een boetebeding andere overwegingen hebben geleid tot het besluit om op zondag open te zijn. Openstelling op zondag leidt doorgaans niet tot personeelsproblemen bij winkeliers.

Belangenafweging gemeenten

De gewijzigde Winkeltijdenwet heeft ertoe geleid dat driekwart van de gemeenten hun Winkeltijdenverordening heeft aangepast. In het overgrote deel van de gevallen hebben gemeenten, al dan niet op basis van de VNG-leidraad, een integrale belangenafweging gemaakt, waarin onder andere aandacht is besteed aan het economisch belang, het standpunt van inwoners en het standpunt van winkeliers. Op basis van de belangenafweging heeft een meerderheid van de gemeenten gekozen voor een ruime openstelling op zondagen in de vorm van een algemene ontheffing. Daarnaast bieden gemeenten vaak de mogelijkheid om een individuele ontheffing aan te vragen. Vrijwel alle gemeenten hebben bezwaarschriften ontvangen, die vrijwel nooit tot aanpassing van het beleid geleid hebben. Een aantal gemeenten is voornemens het gekozen beleid te evalueren.

Het beeld dat een meerderheid gekozen heeft voor een ruime openstelling op zondagen in de vorm van een algemene ontheffing geldt in mindere mate voor gemeenten in de zogeheten Biblebelt. De waarde die in dat gebied wordt gehecht aan de zondagsrust weegt zwaar in de belangenafweging en daar wordt dan ook gekozen voor geen of zeer beperkte ontheffing. De aan gemeenten gegeven beleidsvrijheid leidt dus tot een differentiatie in winkeltijden afhankelijk van de voorkeuren van de lokale bevolking.

Concurrentiedruk van andere gemeenten

Gemeenten zonder zondagsopenstelling kunnen concurrentie ervaren van nabijgelegen gemeenten waar de winkels wel open mogen zijn. Ongeveer de helft van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geeft aan concurrentie te ervaren van omliggende gemeenten. Het merendeel van de kleinere gemeenten ervaart geen concurrentie van andere gemeenten bij zondagsopenstelling. Bijna twee derde van de winkeliers die gevestigd zijn in een gemeente waar de winkels op zondag niet open mogen zijn, ervaart concurrentie van winkels in nabijgelegen gemeenten waar dat wel mag.

Beleidsconclusies

Belangenafweging door gemeenten

De evaluatie geeft een positief beeld over de decentralisatie van de bevoegdheid tot het bepalen van de winkeltijden naar gemeenten. Gemeenten maken veelal een integrale belangenafweging, waarin ruimte is voor economische belangen alsook voor de waarde die aan de zondagsrust gegeven wordt. Zo wordt gedifferentieerd naar de plaatselijke situatie en voorkeuren van de inwoners en een goede balans gevonden tussen de lokale belangen.

In eerder gestelde Kamervragen van de leden Dijkgraaf (SGP), Bruins (ChristenUnie) en Gesthuizen (SP) zijn zorgen geuit over de invloed van concurrentie uit buurgemeenten bij de eigenstandige afweging van lokale belangen door gemeenten omtrent openingstijden. Uit de evaluatie blijkt dat binnen het stelsel van keuzevrijheid van gemeenten het inderdaad kan voorkomen dat gemeenten die geen ontheffing geven op het verbod om

winkels op zon- en feestdagen en op werkdagen vóór 6:00 uur en na 22:00 uur open te stellen, concurrentie kunnen ondervinden van gemeenten die dat wel doen. De evaluatie laat zien dat dit bij vooral grote gemeenten een rol kan spelen. Dit past echter binnen het stelsel van de lokale beleidsvrijheid van gemeenten. Het is aan de gemeenten om in hun belangenafweging het belang van bijvoorbeeld de zondagsrust te laten prevaleren boven het economisch belang of andersom. Op basis van deze evaluatie concludeer ik dat dit stelsel naar behoren functioneert.

Verplichte winkelpenstelling

Met de motie Van der Staaij c.s. is de regering opgeroepen om effectieve maatregelen te nemen dat winkeliers niet verplicht worden om op zondag hun winkel te openen. Laat ik voorop stellen dat gemeenten ondernemers niet kunnen dwingen hun winkel open te stellen. Dit kan echter wel worden afgesproken door private partijen. Middels een clausule in het huurcontract, eventueel met bijbehorend boetebeding, kunnen winkeliers zichzelf verplicht hebben tot winkelpenstelling op zondag. De evaluatie laat zien dat 93% van de winkeliers geen huurcontract met een boetebeding heeft, 4% van de winkeliers geeft aan open te zijn op zondag vanwege contractuele verplichtingen. Indien er wel sprake is van een boetebeding is het vaak mogelijk om onder het boetebeding uit te komen door middel van een onderbouwd verzoek aan de verhuurder om niet open te zijn op zondag en de bijbehorende instemming van de verhuurder daarmee.

De belangenverenging voor verhuurders, de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ), geeft bovendien te kennen dat boetebedingen niet altijd worden gehandhaafd.

Er kunnen overigens goede redenen zijn om dergelijke boetebedingen in een huurcontract op te nemen, bijvoorbeeld om de aantrekkingskracht van een winkelcentrum te waarborgen door openstelling van alle winkels. Het gaat hier om een contractsvrijheid voor beide partijen bij de overeenkomst. Enerzijds betreft het de vrijheid van de verhuurder om door middel van een dergelijke bepaling de aantrekkingskracht van het winkelcentrum te waarborgen en in het verlengde daarvan de waarde van het bezit. Anderzijds gaat het om de contractvrijheid van de winkelier om een dergelijk contract wel of niet af te sluiten en de eigen verantwoordelijkheid om over de bepalingen in het contract, waaronder boetebedingen, te onderhandelen. Uit de evaluatie volgt dat de keuzevrijheid van ondernemers om hun winkel gesloten te houden, voldoende geborgd is. Ik zie dan ook geen aanleiding om hier vergaande wettelijke maatregelen in te zetten die de contractsvrijheid van ondernemers beperken.

Desalniettemin zie ik dat dit de aandacht van de Kamer heeft en deel ik de mening dat het wenselijk is om aandacht te hebben voor winkeliers die niet op zondag open wensen te gaan maar daar mogelijk wel toe gehouden worden. Ik zal dan ook inzetten op niet-wettelijke maatregelen om onwenselijke situaties zoveel mogelijk te voorkomen. In dat kader is in de Kamervragen van de leden Dijkgraaf (SGP) en Bruins (ChristenUnie) over het opleggen van boetes aan een winkelier die op zondag zijn winkel niet opent, door de leden terecht opgemerkt dat geen volledige uitvoering is gegeven aan de eerdere afspraken met de ROZ die zijn opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2014⁹. Er zijn twee afspraken met de ROZ opgenomen in die brief aan de Tweede Kamer. De eerste afspraak is dat de ROZ in haar modelcontract de mogelijkheid opneemt om huurders de mogelijkheid te geven een onderbouwd verzoek te doen om niet op (alle) zondagen open te gaan. Dit heeft de ROZ gedaan door een modelclausule op de site te plaatsen die in

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 32 412, nr. 20.

nieuw te sluiten contracten in het bestaande modelcontract kan worden geplaatst. De ROZ heeft gekozen op deze manier invulling te geven aan de gemaakte afspraak omdat het modelcontract kort voor inwerkingtreding van de gewijzigde Winkeltijdenwet reeds herzien was. De ROZ verwacht opnieuw het modelcontract te gaan herzien. Daarbij heb ik in overweging meegegeven om deze clause als standaard op te nemen in het modelcontract. Het is uiteindelijk aan de ROZ om dit te bepalen. Daarbij is het model zoals de ROZ die beschikbaar stelt niet verplicht voor verhuurders, ook niet als zij lid zijn van de ROZ. De tweede afspraak betreft het communiceren van een advies vanuit de ROZ om de boetebedingen in bestaande contracten niet te effectueren. Er bleek enige onduidelijkheid over de uitvoering daarvan. Inmiddels heeft de ROZ een dergelijk advies op haar website gepubliceerd en zal de ROZ het effectueren van boetebedingen binnen de vereniging bespreken.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp