

**Regulering van de
winkelsluitingstijden.**

Februari 2010.

SAMENVATTING.....	2
INLEIDING.	4
1 HET BELEID T.A.V DE WINKELSLUITING.	5
1.1 DE ACHTERGROND VAN DE LANDSVERORDENING WINKELSLUITING	5
1.2 DE INHOUD VAN DE REGELING.	6
1.3 DE AANPASSINGEN IN DE WINKELSLUITINGSTIJDEN.....	6
2 STANDPUNTEN T.A.V. HET WINKELSLUITINGSBELEID.....	8
2.1 HET STANDPUNT VAN DE KVK.	8
2.2 HET STANDPUNT VAN DE ATIA.	8
2.3 HET STANDPUNT VAN DE SUPERMERCADO/MINIMARKETNAN UNI.	9
2.4 HET STANDPUNT VAN DIRECTIE ARBEID (DAO).	9
2.5 DE ADVIEZEN VAN DE RAAD.....	9
2.5.1 <i>Het advies van maart 1991.</i>	10
2.5.2 <i>Het advies van september 1996.</i>	10
3 HET STANDPUNT VAN DE RAAD.....	12
4 SLOTOPMERKINGEN.	15

Samenvatting.

- ✓ De openingstijden die voor winkels gelden, zijn sinds 1986 gestaag verruimd. De behoefte vanuit de handelssector lag daaraan grotendeels ten grondslag. Momenteel is sprake van een vrij liberaal beleid.
- ✓ Voor de verruiming van de openingstijden is gebruik gemaakt van de ontheffingsmogelijkheid in de wet, hoewel dit niet voor een algemene verruiming bedoeld is.
- ✓ Tegen de lange openingstijden zijn recentelijk bezwaren gemaakt door directie Arbeid en Onderzoek (DAO) en een aantal supermarkten. De bezwaren van DAO hebben betrekking op de geringe betrokkenheid op het beleid en de moeilijkheid om na kantooruren op naleving van de arbeidsregels te controleren. De bezwaren van een aantal supermarkten hebben betrekking op de concurrentieverstoring door de te late openingstijden en het verlies zondag als traditionele rustdag.
- ✓ Rekening houdende met zowel de belangen van het lokale als toeristische kooppubliek adviseert de Raad de volgende sluitingstijden:

Op werkdagen: voor 6.30 uur en na 22.00 uur.

Op zondagen en aan de op zondag gelijkgestelde dagen:

- Het meerderheidsstandpunt van de Raad is voor 10.00 uur en na 14.00 uur.
- Het minderheidsstandpunt van de Raad is voor 9.00 uur en na 13.00 uur.

Volledige sluiting geldt op de volgende feestdagen:

- Dia di Hymno y Bandera (Dag van het volkslied en vlag).
- Diabierne Santo (Goede Vrijdag).
- Dia di Obrero (Dag van de Arbeid).
- Eerste Kerstdag.

- ✓ Bovenstaande sluitingstijden zijn ruim voldoende voor alle consumenten. Daarmee is de behoefte aan latere sluitingstijden voor de zgn. convenience stores c.q. minimarkten komen te vervallen.
- ✓ De landsverordening winkelsluiting moet worden gemoderniseerd. De mogelijkheid voor ontheffing moet daarbij behouden blijven. Om willekeur in het gebruik van deze mogelijkheid te beperken, zou wettelijk vooraf de Sociaal Economische Raad hierover kunnen worden gehoord.

Inleiding.

Op 4 december ontving de Raad een verzoek van de Minister van financiën en economische zaken om advies over de winkelsluitingswet met als doel “te komen tot een eenduidig beleid dat consistent en consequent toegepast kan worden en waarbij zowel de belangen van de werkgevers als die van de werknemers in voldoende mate gewaarborgd worden.”¹

Met het verzoek is gestuurd een schrijven van directie economische zaken, handel en industrie (DEZHI) waarin beknopt een overzicht is gegeven van de ontwikkelingen van het beleid t.a.v. de winkelsluiting sinds 1986.

In het schrijven is geen voorstel gedaan over de winkelsluiting; wel is de minister gevraagd zijn standpunt c.q. beslissing “m.b.t. tot het beleid t.a.v. de openingstijden van de winkels (...)”.²

De Raad heeft in het verleden in maart 1991 en in september 1996 over de winkelsluiting geadviseerd. Uitgangspunt daarbij waren naast de belangen van de werknemers en de werkgevers, ook gezonde concurrentieverhoudingen en de behoefte van de lokale bevolking en de toeristen aan openingstijden.

¹ Brief Minister van financiën en economische zaken van 4 december 2009.

² Brief DEZHI van 23 november 2009.

1 Het beleid t.a.v de winkelsluiting.

Vanaf de invoering van de landsverordening winkelsluiting in 1969 heeft de sociaal economische ontwikkeling regelmatig aanpassingen in de sluitingstijden noodzakelijk gemaakt. De achtergrond van de landsverordening en de aanpassingen worden onderstaand beknopt weergegeven.

1.1 De achtergrond van de landsverordening winkelsluiting

De eerste wettelijke regeling m.b.t. de sluitingstijden is de winkelsluitingsverordening van 1932. Deze had tot doel "om die winkeliers, die niet voor voldoende tijd voor rust, ontspanning en familielevens voor zichzelf en hun personeel droegen, daartoe te verplichten"³ (MvT landsverordening winkelsluiting, blz. 1).

Deze regeling kwam te vervallen met de invoering van de arbeidsregeling 1952. De veronderstelling was dat de arbeidsregeling voldoende rust voor het winkelpersoneel zou waarborgen.

In de jaren zestig groeiden de fruteria's uit tot ware "supermarkten" en dwongen ter wille van behoud van klandizie de bestaande de reguliere supermarkten langer open te blijven. Dit had wel hogere detailprijzen voor de reguliere levensmiddelbedrijven tot gevolg.

De bovenstaande ontwikkeling maakte (andermaal) noodzakelijk de winkelsluitingstijden wettelijk te regelen en in april 1969 werd de huidige landsverordening winkelsluiting ingevoerd.

Als redenen destijds voor de invoering van de landsverordeningwinkelsluiting zijn zowel de (te) late openingstijden van de fruteria's (die ook veel levensmiddelen verkochten) als de concurrentievervalsing genoemd.

³ MvT landsverordening ws.; blz. 1

1.2 De inhoud van de regeling.

Als algemene regel gold dat verboden was een winkel open te hebben voor het publiek op zondagen en op krachtens de arbeidsregeling met de zondag gelijkgestelde dagen. Op andere dagen gold het verbod voor 6 uur en na 18.30 uur.

Deze bepaling geldt niet voor een aantal bijzondere bedrijven die ook aan consumenten verkochten zoals openbare apotheken, restaurants en winkels gevestigd in o.a. hotels en de luchthavens.

In de landsverordening is ook rekening gehouden met de decembermaand waarin het Sinterklaasfeest, het Kerstfeest en Oud- en Nieuwjaar worden gevierd en veel inkopen worden gedaan. Daarom mogen de winkels van 30 november tot en met 4 december en van 17 december tot en met 30 december geopend zijn tot 22.00 uur, tenzij sprake was van een zondag en/of aan de zondag gelijkgestelde dag. In deze perioden mogen de winkels op dagen voorafgaande aan een zondag en/of aan een aan zondag gelijkgestelde dag, tot 20.00 uur open blijven.

De landsverordening biedt ook de mogelijkheid om bij landsbesluit een bepaalde groep winkels (gedeeltelijke) ontheffing te verlenen of andere sluitingstijden te geven.

1.3 De aanpassingen in de winkelsluitingstijden.

Gaandeweg werden meer eenmalige ontheffingen verleend, waarbij telkens de voorwaarde was dat de dienst arbeidszaken ook zou instemmen. Deze voorwaarde was bedoeld om de werknemers tegen te lange werktijden te beschermen.

De Kamer van Koophandel (KvK) stelde begin jaren tachtig voor om familiebedrijven die geen personeel in dienst hadden volledige ontheffing van de winkelsluiting te verlenen. Dat is niet gebeurd omdat daardoor concurrentievervalsing zou ontstaan tegenover bedrijven met personeel en daardoor wel onder de arbeidstijdenregeling vielen.

Om tegemoet te komen aan de wens van de handelssector, werd in april 1986 het beleid verruimd. De levensmiddelenzaken konden ontheffing krijgen en zo open blijven tot 21.00 uur behalve op de zondag en aan zondag gelijkgestelde dagen. Op deze dagen zouden als openingstijden gelden 9.00 uur tot 13.00 uur.

Ook werd een nieuw type winkel onderscheiden namelijk convenience stores. Deze groep winkels kon ontheffing krijgen om 24 uur per dag open te zijn.

Geen ontheffing zou worden verleend voor vier feestdagen namelijk werden verleend namelijk Dia di Hymno y Bandera (Dag van het volkslied en vlag), Diabierne Santo (Goede Vrijdag), Dia di Obrero (Dag van de Arbeid) en 1^e Kerstdag.

Vooraf vanuit de toeristensector bleef de roep om langere openingstijden bestaan. Daarom werd het beleid dat voor de levensmiddelenzaken gold, in juli 2007 verder verruimd tot alle winkels.

Deze verruiming bleek niet echter voldoende voor de toeristensector en zijn op 1 augustus 2009 de openingstijden verder verruimd. Nu kunnen winkels die onder de landsverordening winkelsluiting vallen toestemming krijgen om tot 24.00 uur open te blijven, behoudens op zondagen en aan de zondag gelijkgestelde feestdagen). Op deze dagen kunnen de winkels toestemming krijgen om tot 21.00 uur open te blijven, behalve op de vier eerste vermelde feestdagen waarvoor geen ontheffing van de sluitingstijden mogelijk is.

2 Standpunten t.a.v. het winkelsluitingsbeleid.

De KvK heeft in het verleden enkele malen haar standpunt over de winkelsluiting gegeven. De Raad heeft zelf twee keer (op verzoek van de minister van economische zaken), in maart 1991 en in september 1996 over de winkelsluiting geadviseerd. Over de laatste verruiming hebben bovendien de ATIA, de supermercado/minimarketnan uni en directie arbeid zich uitgesproken.

2.1 Het standpunt van de KvK.

De KvK heeft altijd een liberaal beleid bepleit. In haar brief van 15 februari 2002 wijst zij op grootschalig en doorlopend gebruik van de ontheffingsmogelijkheden. Ruim 40% van de etablissementen zouden toestemming gebruikmakend van de ontheffing langer open te zijn.

In dezelfde brief bepleitte de KvK voor afschaffing van de landsverordening winkelsluiting. Om de werknemers tegen te lange werktijden te beschermen zou de arbeidswetgeving voor de handelssector moeten worden aangepast naar het voorbeeld van de horeca waar sprake is van strikte voorwaarden voor de werk- en rusttijden.

Naar aanleiding van de laatste verruiming van het beleid over de winkelsluiting bepleitte de KvK de ontheffingsmogelijkheid om tot 24.00 uur open te kunnen, in de landsverordening winkelsluiting op te nemen. Hierdoor zou de noodzaak van de dure ontheffingsvergunning grotendeels komen te vervallen.

2.2 Het standpunt van de ATIA.

Per brief van 11 september 2009 heeft de voorzitter van de ATIA namens de supermarkten/minimarkten bezwaren geuit tegen de laatste verruiming. Een enquête onder de supermarkten/minimarkten zou hebben uitgewezen dat een meerderheid tegen de verruiming zou zijn. Aan de minister is daarom gevraagd de per 1 augustus 2009 ingevoerde

verruiming van het beleid waardoor de winkels tot 24.00 uur open konden blijven, in te trekken.

2.3 Het standpunt van de supermercado/minimarketnan Uni.

In een brief van 16 september 2009 is aanvullend door een belangengroep onder de naam "supermercado/minimarketnan Uni" gereageerd.

Uit een door hun zelf gehouden enquête zou gebleken zijn dat ruim 60% van de supermarkten en minimarkten bepleit om geen ontheffing te verlenen van de winkelsluiting voor de zondagen en aan de zondag gelijkgestelde dagen.

Deze groep bepleit samenvattend dat ontheffing van de wettelijke winkelsluitingstijden mogelijk moet zijn en wel tot 21.00 uur, behalve voor zondagen en aan de zondag gelijkgestelde dagen. Voor deze dagen zou geen ontheffing mogelijk moeten zijn.

2.4 Het standpunt van directie arbeid (DAO).

DAO heeft schriftelijk aan de minister van arbeid op 21 augustus te kennen gegeven dat zij zich niet kan vinden in de op 1 augustus 2009 ingevoerde verruiming van de openingstijden.

Het bezwaar zou zijn dat hoewel de verruiming arbeidsrechtelijke gevolgen zal hebben hierover geen overleg is geweest met DAO.

DAO stelt ook dat een (effectieve) controle op naleving van de arbeidswetgeving na 16.30 uur niet mogelijk is omdat de arbeidsinspectie geen ploegendienst kent.

2.5 De adviezen van de Raad.

De Raad heeft tweemaal over de winkelsluitingstijden geadviseerd. Deze adviezen werden uitgebracht op verzoek van de minister van algemene zaken in maart 1991 respectievelijk de minister van economische zaken.

2.5.1 Het advies van maart 1991.

In het advies van maart 1991 onderkende de Raad de noodzaak tot verruiming door de impact van de ontwikkeling van het toerisme op de samenleving. Het advies was toen om drie categorieën winkels te onderscheiden en voor elke categorie de volgende openingstijden te vast te stellen:

1. Supermarkten: op werkdagen van 8.00 uur tot 20.00 uur en op zondagen van 9.00 uur tot 13.00 uur.
2. Winkelcentra hoofdzakelijk gericht op de toerist: van 8.00 uur tot 22.00 uur.
3. Convenience stores/minimarkten: van 6.00 uur tot 24.00 uur.

2.5.2 Het advies van september 1996.

Het advies van september 1996 werd uitgebracht naar aanleiding van het verzoek van de ARMA om gedurende het cruisesseizoen een algemene ontheffing van de winkelsluitingstijden te verlenen.

I.p.v. een ontheffing voor het cruisesseizoen overwoog de Regering een algemene vergunning voor flexibele opening- en sluitingstijden en werd de Raad om advies gevraagd.

In zijn advies onderkende de Raad het toenemende belang van het toerisme op de samenleving. Een groeiend deel van de werknemers kende niet meer de klassieke werktijden, waarbij men in het weekeinde vrij was. Ook het aantal cruisetoeristen en toeristen met een time-share unit groeiden fors.

Beide ontwikkelingen maakten de behoefte aan flexibele winkelsluitingstijden groter. Om in deze behoefte te voorzien, bleven veel winkels open na de wettelijke sluitingstijden, hoewel zij daarvoor geen ontheffing gekregen. Dit werd echter noodgedwongen door de autoriteiten gedoogd.

Op grond van de hierboven geschetste ontwikkelingen, adviseerde de Raad om de openingstijden in vergelijking met zijn advies van maart 1991 verder te verruimen en wel als volgt:

1. Voor alle winkels: op werkdagen van 6.00 uur tot 21.00 uur.
2. Voor convenience stores en bij benzinestations ondergebrachte minimarkten: van 6.00 uur tot 24.00 uur.
3. Voor supermarkten: op zondagen van 9.00 uur tot 13.00 uur.

3 Het standpunt van de Raad.

De Raad heeft in het verleden gewezen op de noodzaak van periodieke evaluatie van de winkelsluitingstijden. Niet alleen verandert de samenleving nog steeds in snel tempo onder invloed van de economische ontwikkelingen, maar is ook sprake van veranderde inzichten over de regulerende rol van de overheid.

De Raad onderkent de noodzaak van voldoende openingstijden voor zowel de lokale bevolking als de toeristen. De Raad kan zich echter niet vinden in het standpunt van de KvK om de sluitingstijden volledig te liberaliseren. Dat zou kunnen leiden tot ongewenste situaties zoals excessieve alcoholconsumptie, overvallen en moeilijk te controleren handels- en arbeidspraktijken.

De bezwaren van de supermercado/minimarketnan Uni om op de zondagen en op de aan de zondag gelijkgestelde dagen (behalve de eerder vermelde vier feestdagen) open te zijn, hebben geen bedrijfseconomische basis. De zondag als "dia di famia" raakt bovendien niet geheel verloren, mits de winkels in de middaguren gesloten zijn, wat overigens nu het geval is bij de grotere supermarkten.

De Raad deelt wel de bezwaren tegen de verruiming van de openingstijden tot 24.00 uur op de werkdagen. Dit komt namelijk neer op een praktisch volledige liberalisatie; de bezwaren van de Raad hiertegen zijn eerder in dit advies aangegeven.

De bezwaren van DAO liggen feitelijk in de moeilijkheid om naleving van de arbeidsregels. De Raad merkt op dat deze bezwaren ook zouden moeten gelden vóór de recente verruiming van het beleid. De Raad is van oordeel dat indien het beleid t.a.v. de winkelsluiting tot uitvoeringsproblemen in de controle op de arbeidsregels leidt, oplossingen gevonden moeten worden voor deze problemen. De maatschappelijk gewenste openingstijden van winkels mogen niet ondergeschikt gemaakt worden aan de toezicht- en controleproblemen.

Naar het oordeel van de Raad moeten de openingstijden voldoende tegemoet komen aan de behoefte van zowel de lokale als de buitenlandse consument. Tegelijkertijd moeten gezonde concurrentieverhoudingen gehandhaafd blijven, waarbij de arbeidsregels worden nageleefd. Het streven naar zoveel mogelijke uniformiteit is belangrijk om het aantal categorieën sluitingstijden te minimaliseren.

Hoewel de Raad unaniem is over het vrij houden van de zondagmiddag voor familieactiviteiten, is er geen unanimititeit over het sluitingstijdstip.

Een meerderheid is van oordeel dat op zondagen en de daaraan gelijkgestelde feestdagen de sluitingstijden zouden moeten zijn voor 10.00 uur en na 14.00 uur. Deze tijden sluiten goed aan bij de aanmeertijden van de cruiseschepen, waardoor een ontheffing bij bezoek van cruiseschepen niet meer nodig zou zijn. Er blijft bovendien voldoende tijd over voor familieactiviteiten.

Een minderheid stelt voor als sluitingstijden te hanteren op zondagen en de daaraan gelijkgestelde dagen voor 9.00 uur en na 13.00 uur omdat bij en later sluitingstijdstip niet voldoende tijd overblijft voor familieactiviteiten. Gezien de toenemende ontwrichting van het gezin, moet dit daarom worden voorkomen. Deze minderheid stelt dat de cruisetoeristen nog voldoende tijd zullen hebben om hun inkopen te doen.

Het bovenstaande vormt voor de Raad de basis om de volgende sluitingstijden te adviseren:

Op werkdagen: voor 6.30 uur en na 22.00 uur.

Op zondagen en aan de op zondag gelijkgestelde dagen:

- Het meerderheidsstandpunt is voor 10.00 uur en na 14.00 uur.
- Het minderheidsstandpunt is voor 9.00 uur en na 13.00 uur.

Volledige sluiting geldt op de volgende feestdagen:

- Dia di Hymno y Bandera (Dag van het volkslied en vlag).
- Diabierne Santo (Goede Vrijdag).
- Dia di Obrero (Dag van de Arbeid)
- Eerste Kerstdag.

De Raad is van oordeel dat de bovenstaande sluitingstijden ruim voldoende moet zijn voor de consumenten. Daarmee is de behoefte aan latere sluitingstijden voor de zgn. convenience stores c.q. minimarkten komen te vervallen⁴.

Voor de minimarkten die onderdeel vormen van en gehuisvest zijn in benzinestations, is controle en toezicht op naleving van de sluitingstijden moeilijk. Op praktische gronden zou ontheffing overwogen kunnen worden voor deze groep minimarkten. Bijkomend voordeel is dat voor noodgevallen bepaalde producten nog gekocht kunnen worden.

⁴ De indruk bestaat dat in de avond- en nachturen deze winkels vooral alcoholische dranken verkopen en dus als een verkapte bar functioneren. Eerdere sluiting zal dit sterk tegen gaan.

4 Slotopmerkingen.

De landsverordening winkelsluiting is sinds haar invoering inhoudelijk niet gewijzigd, ondanks de vergaande verruiming van het beleid dat sindsdien gestaag is doorgevoerd.

Als wettelijke basis voor de verruiming van de sluitingstijden is telkens gebruik gemaakt van de ontheffingsmogelijkheid die de landsverordening biedt. Deze ontheffingsmogelijkheid is echter bedoeld voor een bepaalde groep winkels en niet voor alle winkels in het algemeen. Voor de algemene verruiming van de sluitingstijden zoals die in de praktijk thans het geval is, zou in feite de landsverordening winkelsluiting moeten worden gewijzigd.

Bij de bestudering van de voor dit advies relevante documentatie is gebleken dat DEZHI de opbrengsten aan legesgelden die betaald moeten worden voor het verkrijgen van een ontheffing kwantificeert.

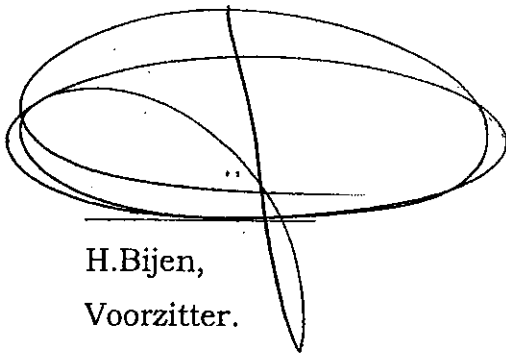
Zij wijst erop dat als in de landsverordening winkelsluiting de algemeen geldende sluitingstijden worden verruimd, minder verzoeken tot ontheffing zullen worden ingediend en dat daardoor de overheid een belangrijk deel van deze inkomsten zal verliezen.

Hoewel dit op zich juist is, kan het tot de opvatting leiden dat DEZHI impliciet de ontheffing als inkomstenbron van de overheid ziet. De Raad benadrukt dat legesgelden niet primair als inkomstenbron moet worden gezien. Het moet daarom niet in consideratie worden genomen bij het besluit om de verruimde winkelsluitingstijden al dan niet in de 1; winkelsluiting op te nemen.

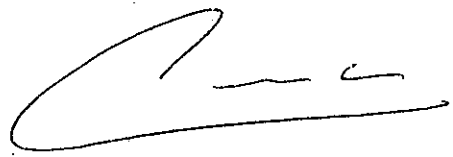
De Raad bepleit daarom de landsverordening winkelsluiting te moderniseren waarbij de winkelsluitingstijden zoals door de Raad geadviseerd in de landsverordening worden opgenomen. Het blijft noodzakelijk om te kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden voor een bepaalde categorie winkels. De mogelijkheid tot ontheffing moet daarom worden gehandhaafd, maar moet wel zorgvuldiger dan toe nu toe het geval is geweest, worden toegepast.

Om de ontheffingsmogelijkheid zorgvuldiger toe te passen, adviseert de Raad wettelijk te bepalen dat hij eerst gehoord moeten worden, voor een ontheffing van de sluitingstijden wordt gegeven.

Oranjestad, 22 februari 2010.



H. Bijen,
Voorzitter.



Drs. S.R. Marapin,
Algemeen Secretaris.

