

Vergaderjaar 2020–2021

35 522

Wijziging van de Winkeltijdenwet in verband met de bescherming van winkeliers tegen eenzijdige wijzigingen van openingstijden

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2021

Op 1 juni jl. tijdens de plenaire behandeling (Handelingen II 2020/21, nr. 82, debat over wijziging van de winkeltijdenwet) van het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet (Kamerstuk 35 522), heb ik u toegezegd per brief een oordeel te geven over het aangepaste amendement van de leden Grinwis (ChristenUnie) en Leijten (SP)¹. Ik heb hiervoor contact gehad met de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (hierna: CVAH), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tijdens de plenaire behandeling is er discussie geweest over de scope van het amendement. Het aangepaste amendement regelt dat alleen marktkooplieden op een vaste marktstandplaats op (week)markten beschermd worden tegen eenzijdige wijzigingen. De scope is daardoor nu voldoende afgebakend.

Zoals besproken tijdens de plenaire behandeling heb ik ook een oordeel te geven over de beleidsinhoudelijke aspecten van het amendement. Gelet op de gevolgen daarvan, ontraad ik dit amendement. Ik zie onvoldoende rechtvaardiging en aanleiding om de bevoegdheden van de gemeenten in te perken zoals voorgesteld in het amendement. Daarbij baseer ik mij mede op gesprekken met CVAH en VNG. Ik licht dit hieronder nader toe.

Gemeenten zijn op grond van de Gemeentewet bevoegd tot het organiseren van markten. De gemeente mag zelf invulling geven aan deze bevoegdheid. Gemeenten kunnen in hun plaatselijke verordening voorwaarden verbinden aan marktdeelname en het college van burgemeester en wethouders kan op basis daarvan vergunningen afgeven. Het

¹ Kamerstuk 35 522, nr. 11

college is op grond van artikel 160, eerste lid, sub g, van de Gemeentewet bevoegd om «jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen». Het voorgestelde amendement beperkt deze bevoegdheid, omdat het tot gevolg heeft dat een wijziging ten aanzien van de openingstijden niet van toepassing is op individuele marktkooplieden die hier niet mee instemmen. Op grond van artikel 115 van de Gemeentewet kan een wetsvoorstel, waarbij een wijziging wordt gebracht in de bevoegdheden van de gemeenten, alleen afwijken van de Gemeentewet wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het te dienen openbaar belang.

Het is dus van belang om te bepalen welk openbaar belang met het amendement wordt gediend. Volgens indieners is het redelijk de bescherming, die het wetsvoorstel biedt tegen eenzijdige wijzigingen van openingstijden, ook te bieden aan marktkooplieden met een vaste standplaats. Als het bij winkeliers in het openbaar belang is om de mogelijkheid van eenzijdige wijzigingen in te perken, dan zou dat ook moeten gelden voor marktkooplieden, aldus de indieners.

Hoewel ik begrip heb voor de gedachte achter het amendement, heb ik getoetst of de problematiek en de voor- en nadelen van deze bescherming inderdaad vergelijkbaar zijn bij winkeliers en marktkooplieden. Ik ben daarbij nagegaan of de sector de geschetste problematiek van de indieners herkent en of de beperking van de bevoegdheden van de gemeente gerechtvaardigd is, ook gelet op alle neveneffecten.

De CVAH en VNG hebben mij aangegeven tegen dit amendement te zijn, omdat beide geen aanleiding zien en nadelige effecten verwachten die nog niet goed te overzien zijn. De redenen daarvoor zal ik hieronder toelichten.

In de eerste plaats geven CVAH en VNG aan dat zij geen signalen hebben ontvangen dat er bij vaste markthandel structurele problemen zijn met gedwongen openstelling. CVAH en VNG stellen wel dat er in specifieke gevallen discussie plaatsvindt tussen marktkooplieden onderling en met de gemeente over onder meer de marktijden, maar dit betekent niet dat er sprake is van eenzijdige wijzigingen waar de marktkooplieden mee geconfronteerd worden.

VNG en CVAH geven daarnaast aan dat in de praktijk de belangen van ondernemers voldoende beschermd zijn. Anders dan bij de door mij voorgestelde wijziging van de Winkeltijdenwet die ziet op private rechtsverhoudingen, is hier sprake van een democratisch gelegitimeerd besluit waarbij een belangenafweging plaatsvindt.

Bij deze belangenafweging zijn marktkooplieden vertegenwoordigd in een marktcommissie, die in goed contact staat met gemeenten en doorgaans publiekrechtelijk wordt ingesteld. Marktcommissies geven advies wanneer een gemeente voornemens is wijzigingen in de marktorganisatie door te voeren. Zowel CVAH als VNG geven aan dat dit proces tussen gemeenten en marktcommissies goed verloopt. CVAH geeft bovendien aan dat marktcommissies enquêtes houden bij de aangesloten marktkooplieden ten behoeve van dat advies. Een wijziging behoeft doorgaans 85% instemming, hoewel dat in gevallen af kan wijken.

Een gemeente kan besluiten, rekening houdend met het advies van een marktcommissie, tot een wijziging van de openingstijden- of dagen tijdens de vergunde periode. Dit is een bestuursrechtelijk besluit waartegen in bezwaar en beroep bij de bestuursrechter kan worden gegaan.

Indieners wijzen erop dat bijvoorbeeld in de gemeente Den Haag wordt nagedacht over het aanwijzen van één private vergunninghouder, een marktorganisator, en dat er daardoor minder bescherming kan zijn dan bij individuele vergunningen die rechtstreeks worden verleend aan de

marktkoopliden. CVAH en VNG geven aan dat er een ontwikkeling gaande is in een klein deel van de gemeenten waar de gemeente, in plaats van individuele vergunningen voor elke marktkraam, één private partij aanwijst die vervolgens de markt organiseert. Deze ontwikkeling staat nog in de kinderschoenen en het is op dit moment niet te zeggen wat voor effect dit heeft op de omgang tussen marktondernemers, de private vergunninghouder en de gemeente. Gemeenten blijven een centrale rol houden. Gemeenten kunnen eisen stellen aan zo'n private vergunninghouder, zoals zij nu ook richting marktondernemers kunnen doen. Daarmee kan worden voorkomen dat een private vergunninghouder eenzijdig wijzigingen kan doorvoeren. Bovendien heeft een private vergunninghouder geen invloed op de openbare orde en kan deze niet zomaar zelfstandig besluiten tot het aanpassen van marktijden. Zoals hierboven is aangegeven, kan een marktcommissie betrokken zijn als vertegenwoordiger van de marktkoopliden. Gemeenten hebben daar zelf ook belang bij om de hieronder volgende uitvoeringsproblemen te voorkomen.

Los van deze overwegingen rond het openbaar belang dat het amendement beoogt te beschermen kent het amendement ook nadelen voor de praktijk. Zowel de CVAH als de VNG stellen dat het amendement kan leiden tot problemen in de uitvoering. De organisatie van een markt is aanzienlijk ingewikkelder dan de organisatie van het winkelgebied. Voor markten is een sterkere mate van coördinatie nodig dan bij winkeliers, ook ten aanzien van de open te stellen dagen en tijden. Voor de organisatie van markten is immers vereist dat op de marktdag de locatie wordt schoongemaakt, verkeersregels worden gesteld, het benodigde materiaal wordt aangevoerd en dat de markt op- en afgebouwd wordt. Stel dat een gemeente besluit, mede op basis van input van een marktcommissie, dat de markt in plaats van 8 tot 16 uur nu vanaf 9 tot 17 uur open zal zijn. Als een klein deel van de marktondernemers nee zegt, dan is het organisatorisch niet mogelijk om voor die groep de markt een uur eerder klaar te hebben of af te bouwen. In dit voorbeeld zou een klein deel van de marktondernemers de kramen vanaf 16 uur opruimen, terwijl de rest nog op de markt staat, wat tot problemen zal leiden bij de afbouw. Deze problematiek speelt niet bij vaste winkels, waarbij openingstijden niet een dermate grote impact hebben op de organisatie van een winkelstraat. Ook kan het amendement invloed hebben op de indeling van markten en daarbij leiden tot onrust en uitvoeringsproblemen op de markt. Markten zijn namelijk vooraf vaak per ondernemer ingedeeld. Als een aantal ondernemers op bepaalde momenten niet aanwezig is, moeten markten heringedeeld worden. Het amendement heeft tot slot als gevolg dat als de gemeente wil besluiten tot een andere marktdag, of tot een tijdelijke verplaatsing van de markt, dit besluit niet werkt tegen de marktkoopliden die daarmee niet instemmen.

Gelet op het bovenstaande zie ik onvoldoende rechtvaardiging om de bevoegdheden voor de gemeenten in te perken zoals voorgesteld in het amendement. Ik vind dat een discussie over marktstandplaatsen primair moet blijven plaatsvinden in de gemeente(raad). Dat past bij de autonomie van gemeenten ten aanzien van het organiseren van markten. De markten zijn in beweging. Hoewel er nu geen aanleiding is tot verdere maatregelen, kan dat natuurlijk in de toekomst anders zijn, bijvoorbeeld omdat gemeenten hun marktorganisatie anders vormgeven. Ik zal daarom dit onderwerp betrekken bij evaluatie van de Winkeltijdenwet en daarbij in het bijzonder aandacht schenken aan de rol van private marktorganisatoren, waarbij de bescherming van marktkooplidentegen eenzijdig opgelegde besluiten inzake opening meegenomen wordt. Indien de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, ben ik uiteraard ook tussentijds beschikbaar voor overleg met de sector en de VNG.

Tot slot heb ik uw Kamer toegezegd een helder tijdspad te schetsen voor inwerkingtreding van dit voorstel. Ik heb ondertussen signalen van de retailsector ontvangen dat vertraging zeer ongewenst is. Ik richt mij op inwerkingtreding per 1 januari 2022, indien beide Kamers dit wetsvoorstel steunen. Dit wetsvoorstel moet dan op grond van het beleid inzake de vaste verandermomenten vóór 1 november 2021 zijn gepubliceerd. In het geval het onderhavige amendement mocht worden aangenomen, moet publicatie vóór 1 oktober 2021 plaatsvinden, omdat de wet daarmee direct relevant is voor medeoverheden en in dat geval een langere termijn is voorgeschreven tussen publicatiedatum van de wet en inwerkingtreding ervan op grond van het beleid inzake de vaste verandermomenten. Het zou de retailsector daarom helpen als het wetsvoorstel – indien aanvaard door uw Kamer – voor het zomerreces wordt ingediend bij de Eerste Kamer.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer