



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
2

betreft
Modelverordening winkeltijden
2013

ons kenmerk
ECGR/U201300815
Lbr. 13/060

datum
19 juni 2013

Samenvatting

Op 28 mei 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet. Deze wetswijziging zal naar verwachting op 1 juli 2013 in werking treden.

Op grond van de gewijzigde Winkeltijdenwet blijven de wettelijke verboden om winkels op zon-, feestdagen en op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur open te stellen, op zichzelf bestaan. Gemeenten kunnen na de wetswijziging echter zelf bepalen of – en in hoeverre – zij vrijstelling of ontheffing verlenen van deze verboden. De uitzonderingsbepalingen daarvoor uit de nu nog geldende Winkeltijdenwet, zoals de toerismebepaling en de avondwinkelbepaling, komen namelijk te vervallen.

Om het voor gemeenten makkelijker te maken op basis van de nieuwe, ruimere grondslag gemeentelijke regels voor de zondags- en avondopenstelling vast te stellen, hebben wij de Modelverordening winkeltijden 2013 opgesteld.

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) 2
betreft Modelverordening winkeltijden 2013	ons kenmerk ECGR/U201300815 Lbr. 13/060	datum 19 juni 2013

Geacht college en gemeenteraad,

Inleiding

Op 28 mei 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet¹. Deze wetswijziging zal naar verwachting op 1 juli 2013 in werking treden.

Op grond van de gewijzigde Winkeltijdenwet blijven de wettelijke verboden om winkels op zon-, feestdagen en op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur open te stellen, op zichzelf bestaan. Gemeenten kunnen na de wetswijziging echter zelf bepalen of – en in hoeverre – zij vrijstelling of ontheffing verlenen van deze verboden. De uitzonderingsbepalingen daarvoor uit de nu nog geldende Winkeltijdenwet, zoals de toerismebepaling en de avondwinkelbepaling, komen namelijk te vervallen.

Om het voor gemeenten makkelijker te maken op basis van de nieuwe, ruimere grondslag gemeentelijke regels voor de zondags- en avondopenstelling vast te stellen, hebben wij de Modelverordening winkeltijden 2013 opgesteld. Hierin zijn wij ondersteund door enkele gemeente vertegenwoordigers en prof. mr. Willem Konijnenbelt.

Algemeen

De aanstaande wetswijziging heeft zoals gezegd gevolgen voor de mogelijkheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen waarmee winkels op zon- en feestdagen en op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur open kunnen zijn.

De bepalingen van de Winkeltijdenwet die voor ons doel het meest relevant zijn, de artikelen 2 en 3, luiden straks:

¹ Kamerstukken I 2012/13, 32 412, A.

Artikel 2

1. Het is verboden een winkel voor het publiek geopend te hebben:
 - a. op zondag;
 - b. op Nieuwjaarsdag, op Goede Vrijdag na 19 uur, op tweede Paasdag, op Hemelvaartsdag, op tweede Pinksterdag, op 24 december na 19 uur, op eerste en tweede Kerstdag en op 4 mei na 19 uur;
 - c. op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur.
2. Het is voorts verboden op de in het eerste lid bedoelde dagen en tijden in de uitoefening van een bedrijf, anders dan in een winkel, goederen te koop aan te bieden of te verkopen aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren.

Artikel 3

1. De gemeenteraad kan bij verordening vrijstelling verlenen van de in artikel 2 vervatte verboden.
2. De gemeenteraad kan bij verordening aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid verlenen om in de gevallen, in de verordening aan te wijzen, en met inachtneming van de daarin gestelde regels op daartoe strekkend verzoek ontheffing van de in het eerste lid bedoelde verboden te verlenen.
3. De vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend. Aan de vrijstellingen en ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.

De bevoegdheid van gemeenten wordt zo ruim dat zowel complete handhaving van de verboden als het volledig terzijde stellen daarvan tot de mogelijkheden behoort. Hetzelfde geldt voor alle opties die daartussen zitten. De verboden zijn overigens wel in algemene zin beperkt door het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet (de daarin opgenomen vrijstellingen gelden zondermeer). Verder dient er bij de het formuleren van gemeentelijk beleid – en de gemeentelijke regels – voor zondag- en avondopenstelling rekening gehouden te worden met ander hoger recht. Zoals hieronder uiteengezet zal worden, zijn bij dat laatste vooral de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van belang. In het bijzonder waar deze een zorgvuldige belangenafweging voorschrijven.

Bestaande verordeningen

De wetswijziging betekent niet dat de huidige gemeentelijke regels automatisch komen te vervallen of in elk geval gewijzigd zullen *moeten* worden; maar dit laatste *kan* wel. De huidige verordeningen blijven van kracht zolang de raad ze niet wijzigt of intrekt, omdat ze ook onder de nieuwe, ruimere grondslag vastgesteld (hadden) kunnen worden. Ook de daarop gebaseerde vrijstellingen en ontheffingen blijven zolang van kracht. Als er voor wordt gekozen de gemeentelijke regels aan te passen, dan kan dat uiteraard ook betrekking hebben op slechts een deel daarvan; dan kan met een wijzigingsverordening worden volstaan.

Wordt de bestaande gemeentelijke verordening vervangen door een nieuwe verordening op basis van het onderhavige model, dan zullen de op de oude verordening gebaseerde besluiten (nadere regels, ontheffingen en vrijstellingen) vervallen voor zover ze niet krachtens overgangsrecht in stand worden gehouden. Daarover verder bij artikel 7.

Het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet

Bij de inwerkingtreding van de initiatiefwet zal wel een deel van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet van rechtswege komen te vervallen. De vervallen bepalingen kunnen echter (indien nodig²) desgewenst overgeheveld worden naar de gemeentelijke verordening. Daarvoor is al in april 2013 een modelverordening gepubliceerd.³ Voor de volledigheid; in het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet zijn uitzonderingen opgenomen voor bepaalde winkels, zodat die – ongeacht of er in de betreffende gemeente koopzondagen zijn toegestaan – op zon- en feestdagen open mogen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om snackbars en ijssalons, maar ook om bloemenwinkels bij begraafplaatsen en winkels in musea. Op grond van de wijzigingswet komt de grondslag voor de artikelen 10 en verder van het Vrijstellingenbesluit te vervallen.⁴ Dit betekent dat winkels die voorheen op basis van deze vrijstellingen open mochten zijn, dit na de inwerkingtreding van de wijzigingswet niet meer mogen, tenzij er op dat moment op gemeentelijk niveau een vrijstelling voor hen geldt. Dit kan door de vrijstellingen “over te hevelen” naar de gemeentelijke verordening, of door daarin een ruime vrijstellingsregeling op te nemen – als dat nog niet het geval is – waar in ieder geval ook die winkels onder vallen.

Vervolg

Na de publicatie van de modelverordening kunnen gemeenten tot 1 januari 2014 op de gebruikelijke manier vragen stellen over dit model. Daarna kunnen gemeenten nog wel hun vragen aan elkaar stellen en elkaar ondersteunen via een door de VNG ondersteund digitaal forum.⁵ Ook zullen er in september en oktober 2013 op enkele plekken in het land workshops georganiseerd worden in samenwerking met prof. Konijnenbelt. Voor meer informatie en inschrijven, kunt u kijken op www.cs-vng.nl.

Best practices

In aanvulling op deze ledenbrief en bijbehorende modelverordening bieden wij gemeenten de kans om *best practices* uit te wisselen. Deze kunnen bijvoorbeeld uitgewerkte verordeningen, beleidsplannen of raadsstukken betreffen. Gemeenten kunnen hun stukken voordragen door deze op te sturen naar praktijkvoorbeelden@vng.nl, onder vermelding van ‘best practices Wtw’. Deze zullen uiteindelijk via de VNG-website openbaargemaakt worden.

² Sommige gemeenten hebben al een vrijstellingsregeling waaronder – los van wat was geregeld in het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet – in ieder geval ook de betreffende winkels op zondag open mogen zijn. Deze gemeenten hoeven uiteraard op dat vlak geen verdere stappen te ondernemen.

³ Ledenbriefnummer: Lbr. 13/034, 18 april 2013.

⁴ Deze algemene maatregel van bestuur heeft vooralsnog als grondslag de artikelen 5, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Winkeltijdenwet (oud). Na inwerkingtreding van de wetswijziging zal dit artikel 8, eerste lid, van de Winkeltijdenwet (nieuw) zijn, waardoor de artikelen 3, derde en vierde lid, 4, derde en vierde lid, en 10 tot en met 22 van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet van rechtswege vervallen. Datzelfde geldt voor bepalingen in gemeentelijke verordeningen die gebaseerd zijn op artikel 12, tweede lid, van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet (zoals artikel 8 van de Modelverordening Winkeltijdenwet 2010).

⁵ Het digitaal forum in kwestie zal (voorlopig) het Forum Kwaliteit Modelverordeningen zijn. Dit is te bereiken via ‘NETWERKEN’ op de VNG-website.

Zorgvuldige belangenafweging

Naar verwachting zal menige gemeente haar beleid voor de zondags- en avondopenstelling herzien op basis van de ruimere mogelijkheden van de gewijzigde Winkeltijdenwet. Om hierbij tot een zorgvuldige besluitvorming te komen is het van belang dat alle betrokken belangen in de besluitvorming worden betrokken.

Hierna besteden wij in het bijzonder aandacht aan de zorgvuldige belangenafweging met betrekking tot het bepalen van het aantal koopzondagen. Daarover wordt in de praktijk – én is in het parlement – ook het meest discussie gevoerd. De aandacht hiervoor betekent uiteraard niet dat een eenzelfde zorgvuldige belangenafweging niet ook dient plaats te vinden voor andere onderdelen van het beleid – en de gemeentelijke regels – voor de zondags- en avondopenstelling.

In de huidige Winkeltijdenwet staat een aantal belangen expliciet genoemd die gemeenten in hun belangenafweging moeten betrekken als zij gebruik maken van de toerismebepaling. Het gaat om de volgende belangen:

- werkgelegenheid en economische bedrijvigheid, waaronder ook wordt begrepen het belang van winkeliers met weinig of geen personeel en van winkelpersoneel;
- de zondagsrust; en
- de leefbaarheid, de veiligheid en de openbare orde in de gemeente.

In de gewijzigde Winkeltijdenwet staan deze belangen niet meer opgenomen, maar dat betekent niet dat ze niet meer in de afweging zouden hoeven te worden betrokken. Op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dienen gemeenten bij elk besluit de betrokken belangen mee te wegen. Onder deze belangen vallen in dit geval ook de hierboven genoemde belangen. Daarbij gaat het ook om de belangen van winkeliers. Zij worden door middel van (huur)overeenkomsten wel eens gedwongen om op zondag hun winkel te openen, voor zover in de betreffende gemeente zondagsopenstelling is toegestaan. Gemeenten dienen dit belang, net als de hierboven genoemde belangen, in de besluitvorming te betrekken.

De Kamerleden Verhoeven en Van Tongeren, initiatiefnemers van het wetsvoorstel, benadrukken dit ook in hun brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2012. Daarin geven ze voorts aan dat het aanbeveling verdient de belangen zo goed mogelijk in kaart te brengen. Ook moedigen ze gemeenten aan deze belangen en de daarbij behorende betrokkenen in de besluitvorming rond het aantal koopzondagen te betrekken. Dit kan bijvoorbeeld door enquêtes te houden onder winkeliers, winkelpersoneel en bewoners. Daarbij kan de doelgroep specifiek bevraagd worden over zaken als het aantal en de vormen van zondagsopenstelling. De uitkomsten hiervan kunnen bijdragen aan een goede belangenafweging en aan een dragende motivering van de uiteindelijke beslissing. Wij nemen aan dat de bevoegde rechter, het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb), in eventuele beroepszaken hieraan de nodige aandacht zal besteden.⁶

Een zorgvuldige belangenafweging betekent overigens niet dat gemeenten gedwongen zijn dure, tijdrovende onderzoeken uit te zetten bij externe partijen. Evenmin betekent het dat gemeenten

⁶ Vergelijk CBb 24 augustus 2012, *LJN*: BX6540; hier constateert het CBb dat er bij het nemen van een ontheffingsbesluit in strijd is gehandeld met de artikelen 3:2 (zorgvuldige voorbereiding) en 3:4

gedwongen zijn afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. Beide kunnen uiteraard wel. Het zal juridisch gezien volstaan wanneer u na een zorgvuldig onderzoek van de feiten de betrokken belangen afweegt. Dat besluit moet natuurlijk deugdelijk gemotiveerd zijn. Hoe u dit proces dan vorm heeft gegeven is verder aan u.

De Modelverordening Winkeltijden 2013

Algemeen

In de modelverordening wordt er steeds van uitgegaan dat het dan om alle dagen gaat als er gekozen wordt iets te regelen voor zon- en feestdagen en/of werkdagen. Er kan uiteraard ook gekozen worden bepaalde dagen uit te zonderen. Misschien moet 'werkdagen' dan worden vervangen door een opsomming van de beoogde dagen.

Daarnaast wordt er in de modelverordening steeds van uitgegaan dat de vrijstelling of de mogelijkheid om ontheffing te verlenen betrekking heeft op de verkoop in winkels. Gemeenten die wensen de vrijstelling of ontheffingsoptie uit te breiden tot de straatverkoop, of te beperken tot enkel de straatverkoop, dienen enkele aanpassingen aan de bepalingen door te voeren (zie daarvoor de paragraaf 'Straatverkoop'). Let wel: een *vrijstelling* geldt steeds ofwel voor alle winkels of voor een bepaalde categorie winkels, ze heeft dus altijd iets algemeen; een *ontheffing* is individueel en kan alleen op aanvraag worden verleend.

Wellicht ten overvloede, gemeenten zijn vrij om aan een vrijstelling of ontheffing (eveneens) andere beperkingen en voorwaarden te verbinden dan overeenkomstig waarvoor in deze modelverordening bepalingen zijn uitgewerkt. Daarnaast kunt u uiteraard ook werken met een vrijstellingsregime van verschillende naast elkaar bestaande vrijstellingen, dat voor verschillende dagen, tijdsruimten, branches of categorieën winkels en delen van de gemeente (en combinaties van dit alles) verschillende mogelijkheden creëert.⁷ Ook kan worden gewerkt met een ontheffingsregime van verschillende naast elkaar bestaande ontheffingsopties, dat voor verschillende dagen, tijdsruimten, branches of categorieën winkels en delen van de gemeente (en combinaties van dit alles) verschillende mogelijkheden creëert.⁸ Bovendien kan er, net zoals veel gemeenten nu doen, gewerkt worden met een ontheffingsregime in aanvulling op één of meer vrijstellingen.⁹

(belangenafweging/evenredigheidsbeginsel) van de Awb.

⁷ **Voorbeeld I:** Enerzijds een algemene vrijstelling voor alle winkels op zon- en feestdagen en anderzijds een vrijstelling alleen voor 'avondsupsers' op werkdagen. **Voorbeeld II:** Enerzijds een vrijstelling voor bepaalde zon- en feestdagen, waarbij burgemeester en wethouders deze aanwijzen met inachtneming van een door de gemeenteraad vastgesteld maximaantal, en anderzijds een algemene vrijstelling voor werkdagen gedurende bepaalde uren.

⁸ **Voorbeeld:** Enerzijds een ontheffingsregeling voor de verkoop van levensmiddelen gedurende de (zondag)avonduren en anderzijds een ontheffingsregeling voor bepaalde activiteiten van korte duur (zoals de presentatie en start van de verkoop van een nieuw boek of de nieuwe iPhone).

⁹ **Voorbeeld:** Enerzijds een vrijstelling voor bepaalde zon- en feestdagen, waarbij burgemeester en wethouders deze aanwijzen met inachtneming van een door de gemeenteraad vastgesteld maximaantal, en anderzijds een ontheffingsregeling voor de verkoop van levensmiddelen gedurende de avonduren op werkdagen.

Let op! Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Winkeltijdenwet verbiedt de openstelling van winkels op werkdagen *voor 6 uur en na 22 uur*. Van dit verbod kan vrijstelling of ontheffing worden verleend, al dan niet onder beperking of onder voorwaarden. Gemeenten kunnen de openstelling op werkdagen *tussen 6 uur en 22 uur* niet inperken.

Handleiding bij aanhef en artikel 1. Begripsbepalingen

Gemeenten die kiezen voor een algemene vrijstelling, zonder hier beperkingen of voorwaarden aan te verbinden, dienen in de aanhef (na 'gelet op') alleen artikel drie, eerste lid, van de Winkeltijdenwet op te nemen. Worden er wel beperkingen of voorwaarden aan de vrijstellingen verbonden, dan dient ook naar het derde lid van dat artikel verwezen te worden. Wordt daarnaast ook de mogelijkheid geopend om ontheffing te verlenen, dan kan simpelweg naar artikel 3 verwezen worden.

In de Modelverordening winkeltijden 2013 zijn in artikel 1 de meest voor de hand liggende begripsbepalingen opgenomen. Afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken bij de implementatie van het model kan het nodig zijn om deze aan te vullen (zie bijvoorbeeld de paragraaf 'Straatverkoop') of aan te passen (bijvoorbeeld als bij voorbaat uitgesloten wordt dat vrijstellingen of ontheffingsopties voor bepaalde zon- feest of werkdagen gelden).

Handleiding bij artikel 2. (Algemene) vrijstelling

Algemeen

De bevoegdheid van gemeenten wordt zo ruim dat in principe zowel complete handhaving van de verboden als het volledig terzijde stellen daarvan tot de mogelijkheden behoort. Veel varianten voor de invulling van een vrijstellingsregime zijn daarmee denkbaar. In de modelverordening is een aantal varianten uitgewerkt. Bij de meeste varianten bepaalt de gemeenteraad volledig de (algemene) vrijstelling (varianten A tot en met D en F en G). Daarnaast is er een variant waarbij het aan burgemeester en wethouders wordt overgelaten om de vrijstelling – met inachtneming van de door de gemeenteraad gestelde kaders – nader te bepalen (variant E).

Vrijstellingen kunnen overeenkomstig het onderhavige model – afhankelijk van de gemaakte keuzes – beperkt worden tot:

- alleen (bepaalde) werkdagen of juist alleen (bepaalde) zon- en/of feestdagen;
- de verkoop vanuit winkels (dus geen 'straatverkoop');
- een maximum aantal dagen;
- een bepaalde tijdsruimte;
- winkels behorende tot een bepaalde branche of categorie¹⁰;
- nader bepaalde delen van de gemeente.

¹⁰ Om discussie te voorkomen kan het handig zijn om bij het bepalen van categorieën aan te sluiten bij de Standaard Bedrijfsindeling (SBI). Dit is een door het Centraal Bureau voor de Statistiek ontworpen classificatie van economische activiteiten en die in beginsel als doel heeft om een uniforme indeling van de economie te bieden ten behoeve van gedetailleerde economische analyses en statistieken.

Wellicht ten overvloede, de *kopjes* die boven de verschillende varianten staan zijn slecht indicatief voor de inhoud. Nadat voor een bepaalde variant is gekozen, kan een kopje zo nodig nauwkeuriger gemaakt worden.

De varianten

Als de gemeenteraad een vrijstellingsregeling wil creëren voor **zowel zon- en feestdagen als werkdagen voor 6 uur en na 22 uur**, dan komen de varianten A en B in aanmerking. Gaat het specifiek om **zon- en feestdagen**, dan komen de varianten C en D in aanmerking. Gaat het specifiek om **werkdagen (voor 6 uur en na 22 uur)**, dan komen de varianten F en G in aanmerking.

Als de gemeenteraad een vrijstellingsregeling wil creëren specifiek voor **zon- en feestdagen**, waarbij het zelf een **maximum** stelt aan het **aantal 'koopzondagen'**, dan komt variant E in aanmerking. Die vrijstellingsregeling kan – zoals hieronder toegelicht – verder beperkt worden door de gemeenteraad zelf en/of door burgemeester en wethouders.

- Varianten A, C en F: De verkoop op zowel zon- en feestdagen als werkdagen, respectievelijk zon- en feestdagen dan wel werkdagen wordt bijna volledig vrijgegeven. Bijna, omdat het verbod van artikel 2, tweede lid, van de Winkeltijdenwet (verbod op 'straatverkoop') nog wel geldt.
- Varianten B, D en G: Er geldt een vrijstelling voor zowel zon- en feestdagen als voor werkdagen respectievelijk zon- en feestdagen dan wel werkdagen. De vrijstelling wordt wel onder beperkingen verleend. Verschillende varianten zijn mogelijk (zie hieronder).
 - o Varianten B1, D1 en G1: De vrijstelling wordt beperkt tot bepaalde delen van de gemeente. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen winkels gelegen in het stadscentrum of buitengebieden en winkels gelegen in woonwijken.
 - o Varianten B2, D2 en G2: De vrijstelling wordt beperkt naar tijdsruimte. De beperking naar tijdsruimte kan vormgegeven worden door openingstijden vast te stellen (die uiteraard verschillend zijn voor zon- en feestdagen en voor werkdagen), verkoop enkel toe te staan gedurende een bepaalde periode van het jaar of tijdens bepaalde evenementen. Een combinatie hiervan is ook mogelijk. Daarvoor dienen de bepalingen samengevoegd te worden. Varianten B2 en G2 zijn dusdanig opgesteld dat de vrijstelling (voor zover deze op werkdagen ziet) in ieder geval geldt van 22 uur tot middernacht. Een beperktere vrijstelling lijkt niet voor de hand te liggen, maar is uiteraard wel toegestaan.
 - o Varianten B3, D3 en G3: De vrijstelling wordt beperkt tot winkels behorende tot een bepaalde branche of categorie. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een vrijstelling voor supermarkten, tuincentra, autobedrijven, meubelboulevards en/of keukencentra. Er kan echter ook voor heel andere – duidelijk afgebakende – categorieën worden gekozen; bijvoorbeeld winkels die niet voor of na een bepaald tijdstip open zijn.
 - o Varianten B4, D4 en G4: Er zijn ook combinaties van de bovenstaande varianten denkbaar. De meest uitgebreide zijn als varianten B4, D4 en G4 uitgewerkt; hierin worden de beperkingen van al de bovenstaande varianten gecombineerd. Deze zijn dus cumulatief. De vrijstelling is dan beperkt naar tijdsruimte, tot winkels behorende tot een bepaalde categorie of branche én tot bepaalde delen van de gemeenten. Er kan uiteraard

ook voor andere combinaties gekozen worden.

- Variant E: De gemeenteraad geeft aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid om – tot een door de gemeenteraad vastgesteld maximumaantal – zon- of feestdagen aan te wijzen waarop de vrijstelling geldt. De vrijstelling kan desgewenst verder beperkt worden door de gemeenteraad (dus in de verordening) zelf en/of door burgemeester en wethouders.
 - o Lid 1: De gemeenteraad stelt een maximum aantal 'koopzondagen' vast. Dit kunnen er voortaan ook meer dan twaalf zijn, uiteraard ook minder. Het is vervolgens aan burgemeester en wethouders om de dagen aan te wijzen. De gemeenteraad kan het mogelijk maken dat burgemeester en wethouders voor verschillende delen van de gemeente andere of een verschillend aantal dagen aanwijzen. Daarvoor dan dient het cursieve deel van de bepaling overgenomen te worden.
 - o Lid 2: Als de gemeenteraad zelf een aantal beperkingen wil verbinden aan de vrijstelling, dan kan het tweede lid overgenomen worden. Voor de uitwerking van dit artikel wordt verwezen naar de varianten B, D en G hierboven, zowel voor de redactie van de bepaling als de toelichting daarbij.
 - o Lid 3: Als de gemeenteraad het mogelijk wil maken dat burgemeester en wethouders de vrijstelling (verder) beperken tot een bepaalde tijdsruimte en/of winkels behorende tot een bepaalde categorie of branche, dan kan het derde lid worden overgenomen. De gemeenteraad kan het mogelijk maken dat burgemeester en wethouders voor verschillende delen van de gemeente verschillende (nadere) beperkingen verbinden aan de vrijstelling. Daarvoor dient de cursieve tweede zin overgenomen te worden.

Delegatie van de bevoegdheid vrijstelling te verlenen

Bij variant E wordt de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen deels gedelegeerd aan burgemeester en wethouders; zij wijzen de dagen aan. Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb van 21 januari 2009, (LJN: BH0408), AB 2009/58, Gst. 2009/29 m.n. Adriaanse, zou – naar ons idee ten onrechte – het beeld kunnen ontstaan dat de systematiek waarbij de gemeenteraad bij verordening een maximum aantal koopzondagen vaststelt, die vervolgens door burgemeester en wethouders worden aangewezen, niet langer te hanteren valt na wijziging van de Winkeltijdenwet. Dit omdat de uitdrukkelijke grondslag voor delegatie aan burgemeester en wethouders van de bevoegdheid vrijstelling te verlenen uit de Winkeltijdenwet verdwijnt. Het was vooral de fijnmazige regeling in de wet van de mogelijke uitzonderingen op de openstellingsverboden van artikel 2, die de rechter tot de slotsom leidde dat gehele of gedeeltelijke delegatie van een aan de raad toegekende uitzonderingsbevoegdheid in strijd met de wet was. Die fijnmazige regeling is straks echter verdwenen.

De Winkeltijdenwet bevat na de wijziging in het geheel geen uitdrukkelijke grondslag meer voor delegatie van deze bevoegdheid. Dit is echter niet doorslaggevend: de Gemeentewet biedt met artikel 156 een algemene delegatiegrondslag, die hier kan worden gebruikt zonder dat de strekking van de wet zoals die straks luidt, zich daar nog tegen verzet. Artikel 156 maakt het mogelijk dat de gemeenteraad hem toegekende bevoegdheden onder voorwaarden delegeert aan andere gemeentelijke organen, zoals burgemeester en wethouders. Het artikel heeft een algemene strekking, in die zin dat ze niet alleen ziet op autonome bevoegdheden maar ook op medebewindsbevoegdheden. Het uitgangspunt is dat delegatie mogelijk is, tenzij het tegendeel is

bepaald.¹¹

Artikel 156 bevat een aantal bepalingen waarin bevoegdheden expliciet van overdracht worden uitgesloten (tweede lid). Daarnaast zijn er bevoegdheden waarvan de aard zich tegen overdracht verzet. Ook deze bevoegdheden komen niet in aanmerking voor delegatie (eerste lid). Verder geldt voor de bevoegdheid tot het maken van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang moeten worden gehandhaafd, dat zij aan de gemeenteraad voorbehouden moet blijven (derde lid).¹²

De gemeenteraad kan dus bevoegdheden overdragen aan burgemeester en wethouders, tenzij de aard van de bevoegdheden zich daartegen verzet. Artikel 156 mag daarbij – natuurlijk – niet worden gebruikt als grondslag voor delegatie die strijdig is met (de bedoeling van) een medebewindswet.¹³

In de eerste plaats dient er gekeken te worden naar de medebewindswet, hier de Winkeltijdenwet zoals deze luidt na wijziging. Als hierin een uitdrukkelijke delegatiegrondslag was opgenomen, dan zou kunnen worden geredeneerd dat die volledig – dus zonder mogelijke aanvulling via een beroep op artikel 156 – de mogelijkheid bepaalt om bevoegdheden te delegeren.¹⁴ Zoals al is geconstateerd bevat de Winkeltijdenwet na wijziging echter geen uitdrukkelijke delegatiegrondslag meer. Vervolgens dient bezien te worden of de tekst anderszins, of de toelichting of parlementaire geschiedenis uitsluitel kan bieden of delegatie van bepaalde bevoegdheden is uitgesloten. De bevoegdheid waar het hier om gaat is uiteraard de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van de verboden van artikel 2 van de Winkeltijdenwet, zoals deze – de bevoegdheid dus – is opgenomen in het nieuwe artikel 3, eerste lid. Uit niets blijkt dat delegatie niet mogelijk zou zijn. Ook is er naar ons idee geen enkele reden om aan te nemen dat de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie zou verzetten. Onze conclusie is dan ook dat delegatie van de bevoegdheid mogelijk is op grond van artikel 156 van de Gemeentewet.

Handleiding bij artikel 3. Individuele ontheffing

Algemeen

Niet alle gemeenten zullen besluiten tot een algemene of categoriale vrijstelling van in artikel 2 van de Winkeltijden vervatte verboden. Zij kunnen besluiten de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders te creëren om voor (een deel van) de 'resterende' verboden individuele ontheffingen te verlenen. In dit geval is het aan de gemeenteraad – overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de Winkeltijdenwet (nieuw) – om de kaders te stellen en aan burgemeester en wethouders om met inachtneming hiervan de ontheffingen te verlenen.

De gemeenteraad kan er dan voor kiezen zelf geen of minimale beperkingen aan te brengen en het (verder) over te laten aan burgemeester en wethouders. Deze hebben binnen dat kader

¹¹ T.D. Cammelbeeck & H.R.B.M. Kummeling, *Tekst & Commentaar: Gemeentewet Provinciewet* (Kluwer Navigator, 5 juni 2013); J.M.H.F. Teunissen, commentaar op artikel 156, *De Gemeentewet en haar toepassing* (id.).

¹² Idem.

¹³ Gst. 2009/29, in het bijzonder de noot van mr. W.P. Adriaanse.

¹⁴ AB 2011/49, in het bijzonder de noot van A. Tollenaar.

beleidsvrijheid. Zij dienen deze beleidsvrijheid in te vullen door te bepalen in wat voor gevallen een ontheffing wordt verleend dan wel geweigerd en welke beperkingen en voorschriften gesteld (kunnen) worden. Burgemeester en wethouders kunnen hiervoor desgewenst een beleidsregel vaststellen.

Artikel 3 kan als basis dienen voor een ontheffingsregeling voor zowel zon- en feestdagen als werkdagen voor 6 uur en na 22 uur, respectievelijk voor zon- en feestdagen dan wel werkdagen voor 6 uur en na 22 uur.

- Lid 1: De verordening geeft aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid om – met inachtneming van de in de verordening opgenomen kaders – ontheffing te verlenen van het verbod om winkels geopend te hebben op zowel zon- en feestdagen als werkdagen. Dient het te gaan om enkel zon- en feestdagen dan wel werkdagen, dan kan daarvoor het cursieve deel gebruikt worden.
- Lid 2: Dit lid kan worden opgenomen als de gemeenteraad wenst dat er enkel ontheffing verleend kan worden voor bepaalde activiteiten, dan wel louter aan winkels behorende tot een bepaalde categorie of branche of gelegen in bepaalde delen van de gemeente dan wel enkel gedurende een bepaalde periode of tijdens bepaalde evenementen.
- Lid 3: Dit lid kan opgenomen worden als de gemeenteraad wenst dat aan iedere ontheffing bepaalde beperkingen worden verbonden. Een beperking naar tijdsruimte komt neer op verplichte sluitingstijden. Bij een beperking aan de waren die verkocht mogen worden, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toestaan van enkel de verkoop van eet- en drinkwaren (waar bijvoorbeeld sterke of alcoholhoudende drank als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet dan weer van uitgezonderd kan worden), van bloemen, of van kranten en tijdschriften.
- Lid 4: Dit lid bevat een voor de hand liggende, al veel voorkomende weigeringsgrond.

Handleiding bij artikel 4. Beslistermijn

In artikel 4 dient de beslistermijn te worden vastgelegd. De suggesties die worden gedaan (acht weken, waarbij de termijn voor ten hoogste acht weken verdaagd kan worden) zijn gebaseerd op het gemiddelde dat gemeenten op dit moment hanteren. Wellicht ten overvloede: sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (artikel 4:17 e.v. van de Awb) bestaat het risico dat bestuursorganen die zich niet aan de (door zichzelf gestelde) termijnen houden, met een dwangsom worden geconfronteerd.

Handleiding bij artikel 7. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

Als de bestaande gemeentelijke verordening wordt vervangen door een nieuwe verordening overeenkomstig het onderhavige model, dan zullen de op de oude verordening gebaseerde besluiten (nadere regels, ontheffingen en vrijstellingen) vervallen voor zover ze niet krachtens overgangsrecht in stand worden gehouden. Daarom is in artikel 7 geregeld dat een krachtens de oude verordening verleende ontheffing geldt als ontheffing verleend krachtens de nieuwe verordening. Als ook vrijstellingen waren verleend onder de oude verordening en deze dienen te gelden als vrijstellingen verleend onder de nieuwe verordening, dan dienen de cursieve delen eveneens overgenomen te worden. Bij vrijstellingen gaat het in principe enkel om de besluiten waarbij burgemeester en wethouders – binnen het door de gemeenteraad gestelde maximaantal – koopzondagen aanwijzen en daar eventueel nadere beperkingen aan hebben

verbonden.

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffingen en vrijstellingen ambtshalve vervangen door een ontheffing of vrijstelling krachtens de nieuwe verordening. Het vervangen van een oude ontheffing of vrijstelling door een nieuwe (lid 2) kan van belang zijn als het gewenst wordt geacht wijziging te brengen in de voorschriften of beperkingen of nieuwe op te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin er niet langer gewerkt zal worden met ontheffingen voor een bepaalde duur, terwijl bestaande ontheffingen wel voor een bepaalde tijdsduur waren verleend. De oude ontheffingen kunnen dan worden omgezet in ontheffingen voor onbepaalde tijd. Bij de ambtshalve vervanging (d.w.z. zonder dat erom is verzocht) van een ontheffing zal het voornamelijk gaan om gevallen waarin de oude ontheffing in grote lijnen dezelfde rechten gaf als de nieuwe doet. Overeenkomstig artikel 4:8 van de Awb dient de houder van de ontheffing wel eerst gehoord te worden.

‘Straatverkoop’

Het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet bevat een verbod om winkels op bepaalde dagen of gedurende bepaalde tijdstippen geopend te hebben voor publiek. Het tweede lid bevat eenzelfde verbod, maar ziet op andere vormen van detailhandel. Het gaat hier om markt- en straathandel en de handel te water. Door de zinsnede ‘in rechtstreekse aanraking met particulieren’ vallen verkoopmethoden zoals postorderverkoop, telefonische verkoop en telewinkelen niet onder de wet. Bovendien heeft het verbod geen betrekking op het afleveren van goederen aan particulieren.

Gemeenten die wensen de vrijstelling of ontheffingsoptie uit te breiden tot de *straatverkoop*, of te beperken tot enkel de *straatverkoop*, dienen enkele aanpassingen aan de bepalingen door te voeren.

Vrijstelling uitbreiden met straatverkoop

- Varianten A, B en E: De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 2 van de Winkeltijdenwet.
- Varianten C en D: De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 2 van de Winkeltijdenwet, en de zinsnede ‘op zon- en feestdagen’ dient toegevoegd te worden.
- Varianten F en G: De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 2 van de Winkeltijdenwet, de zinsnede ‘op werkdagen’ dient toegevoegd te worden en er dient van ‘de verboden’ (meervoud) gesproken te worden.

Vrijstelling beperken tot straatverkoop

- Varianten A, B en E: De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient vervangen te worden door een verwijzing naar het tweede lid van dat artikel, en er dient van ‘het verbod’ (enkelvoud) gesproken te worden.
- Varianten C en D: De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient vervangen te worden door een verwijzing naar het tweede lid van dat artikel, er dient van ‘het verbod’ (enkelvoud) gesproken te worden, en de zinsnede ‘op zon- en feestdagen’ dient

toegevoegd te worden.

- Varianten F en G: De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient vervangen te worden door een verwijzing naar het tweede lid van dat artikel en de zinsnede 'op werkdagen' dient toegevoegd te worden.

De ontheffingsoptie uitbreiden tot straatverkoop:

De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 2 van de Winkeltijdenwet.

De ontheffingsoptie beperken tot straatverkoop:

De verwijzing naar het eerste lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet dient nu vervangen te worden door een verwijzing naar het tweede lid van dat artikel, en er dient van 'het verbod' (enkelvoud) gesproken te worden.

Bedrijven

Naast de hierboven beschreven aanpassingen dient, waar toepasselijk, niet van 'winkel' of winkels' gesproken te worden, maar van 'bedrijf' of 'bedrijven'. Daarnaast dient in artikel 1 de volgende begripsomschrijving toegevoegd te worden:

–bedrijf: winkel of uitstalling, anders dan een winkel, waaruit in de uitoefening van een bedrijf goederen te koop worden aangeboden of worden verkocht aan en in rechtstreekse aanraking met particulieren; .

De Modelverordening Winkeltijden 2010

Gemeenten die niet van plan zijn op korte termijn hun beleid voor de zondags- en avondopenstelling te herzien, zullen mogelijk daarvoor nog de vervallen vrijstellingen uit het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet (de artikelen 10 tot en met 22) over willen hevelen naar de gemeentelijke verordening. Om misverstanden te voorkomen wordt de Modelverordening Winkeltijden 2010 – waaraan deze bepalingen recent zijn toegevoegd – echter wel uit de database modelverordeningen gehaald. Voor het overhevelen van de bepalingen wordt verwezen naar de ledenbrief van 18 april 2013, met het nummer Lbr. 13/034. Deze is te vinden op VNG.nl/modelverordeningen, onder 'BRIEVEN'.

Bezwaar en beroep

Tegen ontheffingen kan bezwaar en beroep worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Tegen vrijstellingsbesluiten die het karakter van een besluit van algemene strekking hebben zonder algemeen verbindend voorschrift te zijn, staat ook de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Op grond van artikel 4 van bijlage 2, hoofdstuk 2, bij de Awb staat beroep open bij het CBb. Als een vrijstelling het karakter van een algemeen verbindend voorschrift heeft, staat geen beroep bij de bestuursrechter open.

Vóór de wetswijziging stond er wel bezwaar en beroep open tegen vrijstellingen op grond van artikel 3, derde lid, onder a, van de Winkeltijdenwet (toerismebepaling) die konden worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift. Als gevolg van de wijziging van de

Winkeltijdenwet is bezwaar en beroep tegen deze vrijstellingen niet meer mogelijk.¹⁵ Bij besluiten tot vrijstelling die het karakter van een algemeen verbindend voorschrift hebben, moet dan ook geen bezwaarformule worden opgenomen.

Leges

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een ontheffing of van het wijzigen van een ontheffing kunnen kosten in rekening worden gebracht.¹⁶ In de Modelverordening leges is hier hoofdstuk 15 voor ingericht. In de bijlage bij deze ledenbrief is een modelwijzigingsverordening opgenomen waarmee de benodigde wijzigingen in de gemeentelijke legesverordening kunnen worden aangebracht.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens

Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

¹⁵ Op grond van artikel IIA van de initiatiefwet vervalt na de inwerkingtreding van de wet namelijk in artikel 4 van bijlage 2, hoofdstuk 2 bij de Awb het zinnetje "met inbegrip van een besluit inzake de verlening van een vrijstelling op grond van artikel 3, derde lid, onder a, dat kan worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:3, eerste lid, van de Awb".

¹⁶ Ook voor een verzoek tot intrekking van een ontheffing zouden kosten in rekening gebracht kunnen worden. Wij denken echter dat dit niet raadzaam is omdat het ertoe kan leiden dat – doordat geen verzoeken tot intrekking worden gedaan – gemeenten geen actueel ontheffingenbestand meer hebben.

Bijlage – Wijziging van de Legesverordening

De raad van de gemeente **[naam gemeente]**;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van **[datum en nummer]**;
gelet op artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet;
gezien het advies van de **[naam commissie]**;
besluit vast te stellen de volgende verordening: Verordening tot [... **(bijvoorbeeld eerste)**]
wijziging van de **[citeertitel legesverordening en jaartal]**.

ARTIKEL I

In titel 1 van de bij de **[citeertitel legesverordening]** behorende tarieventabel wordt hoofdstuk 15 vervangen door:

Hoofdstuk 15 Winkeltijdenwet

1.15	Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag:	
1.15.1	tot het verlenen van een ontheffing in het kader van de Winkeltijdenwet	€ [...];
1.15.2	tot het wijzigen van een in onderdeel 1.15.1 bedoelde ontheffing	€ [...].

ARTIKEL II

De bepalingen die ingevolge artikel I worden gewijzigd blijven van toepassing op de belastbare feiten die zich voor de in artikel III bedoelde datum van ingang van de heffing hebben voorgedaan.

ARTIKEL III

Deze verordening treedt in werking met ingang van de datum waarop de **[citeertitel winkeltijdenverordening]** in werking treedt, welke datum tevens de datum van ingang van de heffing is.

ARTIKEL IV

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening tot [...**(bijvoorbeeld eerste)**] wijziging van de **[citeertitel legesverordening en jaartal]**.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van **[datum]**.

De voorzitter,

De griffier,

Toelichting Hoofdstuk 15 Winkeltijdenwet

Op 28 mei 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een initiatiefwet tot wijziging van de Winkeltijdenwet¹⁷. Deze wetswijziging zal naar verwachting op 1 juli 2013 in werking treden. Op grond van de gewijzigde Winkeltijdenwet blijven de wettelijke verboden om winkels op zon-, feestdagen en op werkdagen voor 6 uur en na 22 uur open te stellen, op zichzelf bestaan. Gemeenten kunnen na de wetswijziging echter zelf bepalen of – en in hoeverre – zij vrijstelling of ontheffing verlenen van deze verboden. De uitzonderingsbepalingen daarvoor uit de nu nog geldende Winkeltijdenwet, zoals de toerismebepaling en de avondwinkelbepaling, komen namelijk te vervallen.

Voor zover gemeenten niet besluiten tot een algemene of categoriale vrijstelling van in artikel 2 van de Winkeltijden vervatte verboden, kunnen zij besluiten de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders te creëren om voor (een deel van) de 'resterende' verboden individuele ontheffingen te verlenen (zie artikel 3 van de Modelverordening winkeltijden 2013). Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een ontheffing is in onderdeel 1.15.1 een tariefbepaling opgenomen. Een ontheffing kan op verzoek van de houder worden ingetrokken of gewijzigd (artikel 5 van de Modelverordening winkeltijden 2013). In onderdeel 1.15.2 hebben wij voor een verzoek tot wijziging een tariefbepaling opgenomen. Wij denken echter dat het niet raadzaam is om kosten in rekening te brengen voor het op verzoek intrekken van een ontheffing, omdat dit ertoe kan leiden dat – doordat geen verzoeken tot intrekking worden gedaan – gemeenten geen actueel ontheffingenbestand meer hebben.

¹⁷ Kamerstukken I 2012/13, 32 412, A.