

Het ontwerp winkelsluitingswet

Jan G. Siccama

Dat de toestand van het midden- en kleinbedrijf weinig florissant is, wordt nog eens duidelijk uit een reportage over de middenstands-perikelen in *De Tijd* van 18 april van dit jaar. In 1969 zat 45 % van de ondernemers in het midden- en kleinbedrijf net onder of boven het minimumloon. Naast deze slechte inkomenspositie wordt de bedrijfstak ook gekenmerkt door een structurele achteruitgang. Zo verdwenen er tussen 1960 en 1973 niet minder dan 21.500 verkooppunten.

Het is waarschijnlijk geen toeval dat deze achteruitgang gepaard gaat met een herwaardering van de middenstand in socialistische kring. In de rede die PvdA-fractievoorzitter Ed van Thijn voor het laatste congres van het Koninklijk Verbond van Ondernemers hield, plaatst hij de rol van de middenstand binnen het ruimere kader van een distributiebeleid.

Van deze socialistische distributiebeleid willen wij hier slechts drie elementen aanstippen.

In de eerste plaats beseft men dat het niet zinvol is de detailhandel nog langer als één homogene groep te beschouwen, zoals met name in kringen van de VVD nog maar al te graag gebeurt. Eerder is er sprake van een tweedeling tussen de economisch machtige grootwinkelbedrijven en de kleine middenstanders. Als gevolg hiervan wordt de tegenstelling tussen de kleine zelfstandigen en de werknemers in de socialistische optiek niet langer erkend.

In de tweede plaats wordt de nadruk gelegd op de samenhang tussen vraagstukken van distributiebeleid en andere terreinen van overheidsbeleid. Men onderkent bijv. dan 'weilandwinkels' en andere vormen van perifere vestiging het autoverkeer aantrekken en voor de leefbaarheid van de binnensteden en oude stadswijken schadelijke effecten hebben. Als deze ontwikkeling naar 'grootchaligheid' zich voortzet kunnen de distributieve voorzieningen van kwetsbare groepen als bejaarden, invaliden bovendien op onaanvaardbare wijze verslechteren.

Hiermee hangt een derde overweging samen, namelijk de vraag of het vrije ondernemerschap van de middenstanders nog wel langer kan worden gehandhaafd. Als men de ontwikkeling van het grootwinkelbedrijf ongestoord zijn gang laat gaan, maar tevens bepaalde minimale distributieve voorzieningen wil garanderen, kan dit immers direct

ingrijpen van de overheid in het distributiestelsel noodzakelijk maken.

In de volgende beschouwing wordt slechts ingegaan op één van de aspecten van de distributiebeleid, namelijk de regeling van distributieve voorzieningen in de tijd.

Deze regeling vindt plaats in de winkelsluitingswet. Enige maanden geleden heeft de huidige regering een nieuw wetsontwerp met betrekking tot de winkelsluiting aan de Kamer aangeboden. Alvorens op de merites van de in dit wetsontwerp voorgestelde regeling in te gaan, lijkt het mij echter nuttig een analyse te geven van belangen van de betrokken groepen. Hierbij kunnen drie groepen belanghebbenden worden onderscheiden: de consumenten, het winkelpersoneel en de detailhandel.

De *consument* zal er in principe naar streven aan de beschikbaarheid van distributieve voorzieningen geen beperkingen op te leggen. Voor hem/haar is het immers optimaal wanneer geen beperkingen zijn gesteld aan de tijdstippen waarop inkopen kunnen worden gedaan.

Denkbaar is hoogstens dat de consument uit het oogpunt van *kosten-* (en via de kosten: *prijs-*) *overwegingen* bereid is zich beperkingen op te leggen. Wat betreft dit kostenaspect zijn er twee denkbare methoden voor toerekening. Stel bijv. dat de ondernemer slechts tegen een hogere beloning bereid is 's avonds zijn winkel open te houden. De eerst denkbare oplossing is nu dat de consument die 's avonds inkopen doet voor dezelfde goederen een hogere prijs betaalt dan de consument die overdag koopt. Bij deze toerekeningsmethode blijft de primaire wens van alle consumenten om geen beperkingen aan de openingstijden op te leggen onverlet: de overdag-consument ondervindt immers geen nadeel van de voorkeur van zijn avondlijke collega die bereid is voor zijn ongewone gedrag een hogere prijs te betalen. Denkbaar is echter ook dat de ondernemer de hogere kosten van het 's avonds open houden van zijn winkel omslaat

Drs. J. G. Siccama is verbonden aan de de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam.

Adres: Cleyndertweg 297, Amsterdam,
telefoon 369704

over alle prijzen, zodat de overdag-consument meebetaalt aan de 'grillen' van de nonconformistische consument die 's avonds inkopen doet. In dit systeem, dat in winkels die bijv. 'n overdag 'n 's avonds open zijn onvermijdelijk zal optreden (men kan immers niet om 18.00 uur de prijskaartjes verwisselen) wordt de overdag-consument benadeeld. Hij zou hieraan een voorkeur voor avondsluiting kunnen ontlenen. Beter lijkt het derhalve winkels of overdag of 's avonds open te laten zijn: de prijzen zullen in dit systeem in de avondwinkels wat hoger liggen, maar dit is individueel gezien voor niemand nadelig.

Een tweede groep belanghebbenden is het *winkelpersoneel*. Behalve naar een zo hoog mogelijk loon zullen de werknemers streven naar een redelijke arbeidstijd. Het komt mij zinvol voor om m.b.t. de relatie tussen openingstijden van winkels en de effectieve werktijd een onderscheid aan te brengen tussen midden- en kleinbedrijf (winkels met bijv. 1 à 2 personeelsleden) en het grootwinkelbedrijf. In kleine winkels is misschien de werksfeer beter en de onderlinge solidariteit van de werknemers met het bedrijf groter dan in de hiërarchisch-professioneel georganiseerde bedrijven, maar anderzijds zal deze persoonlijke verknochtheid er snel toe leiden dat werknemers in kleine bedrijven zich met hun bazen zullen laten verleiden tot het maken van buitensporige werktijden teneinde het bedrijf economisch nog enigszins op de been te houden. Deze vrees leidt mij ertoe te pleiten voor openingstijden die samenvallen met de in de CAO's overeengekomen werktijden. In grootwinkelbedrijven is de sociale dwang geringer en de organisatiegraad van de vakbonden hoger: hier lijkt het gevaar van maatschappelijk onaanvaardbare werktijden bij lange openingstijden van de winkel derhalve minder groot. Bovendien zal het grootwinkelbedrijf bij langere openingstijden dan de in de CAO's vastgelegde werktijden eerder overgaan tot het aantrekken van part-time personeelsleden en hulpkrachten. Hoewel het beschikbaar komen van part-time banen op zichzelf moet worden toegejuicht betekent deze extra mogelijkheid in feite een gunstiger kostenstructuur voor het grootwinkelbedrijf.

Hiermee kom ik aan de derde groep belanghebbenden: de ondernemingen, onder te verdelen in resp. het *midden- en kleinbedrijf* en het *grootwin-*

kelbedrijf. Volgens de analyse van J. K. Galbraith (*Economics and the Public Purpose*, 1973) verkeert het midden- en kleinbedrijf, dat tot de 'market sector' behoort, systematisch in een nadelige concurrentiepositie t.o.v. het grootwinkelbedrijf, dat in Galbraith's terminologie kan worden gerekend tot de 'planning sector'. Dit wordt veroorzaakt door de directe uitoefening van economische macht (bijv. door quantumkortingen), door toetredingsbelemmeringen (bijv. ten gevolge van reclame en stuntprijzen) en door de mogelijkheid loonsverhogingen door te berekenen in de prijzen. Zowel uit het oogpunt van distributiebeleid (voldoende ruimtelijke spreiding van verkooppunten), als uit dat van ruimtelijke ordening (beperking van het gebruik van de auto) en werkgelegenheid lijkt het mij derhalve zinvol dat de overheid in de winkelsluitingswet regulerend optreedt ten gunste van de concurrentiepositie van het midden- en kleinbedrijf.

Hierboven werd reeds opgemerkt dat het grootwinkelbedrijf door het aantrekken van part-time krachten en hulpkrachten bij langere openingstijden een (extra) kostenvoordeel kan verwerven. Dit dient naar mijn overtuiging te worden voorkomen. Er is evenwel nog een tweede (en belangrijker) reden om de openingstijden ten behoeve van de kleine winkels verregaand aan banden te leggen. De kleine zelfstandige heeft immers de neiging zelf buitengewoon lange werktijden te maken teneinde met een dragelijk economisch resultaat uit de bus te komen. Dit is een gevolg van de logische structuur van het Prisoner's Dilemma, die impliceert dat de maximaal toegestane openingstijd samen zal vallen met de effectieve werktijd van de kleine zelfstandigen.

Stel bijv. dat in een straat twee winkeliers gevestigd zijn, die kunnen kiezen tussen een sociaal aanvaardbare openings- en arbeidstijd (40 uur) en een maximaal toegestane openings- en werktijd (bijv. de in het wetsontwerp genoemde 55 uur). Voorts nemen wij aan dat bij gelijke openingstijden de consumenten hun aankopen precies gelijk verdelen over de winkeliers, d.w.z. als beide winkeliers 40 uur open zijn heeft elk een marktaandeel van 50 % en dit resultaat is bij openingstijden van 55 uur ook exact gelijk. Wanneer één winkelier echter langer open blijft zal hij een groter marktaandeel (bijv. 60 %) kunnen verwerven ten

koste van zijn concurrent die maar 40 uur wil werken en dit moet bekopen met een daling van zijn marktaandeel tot 40 %. De uitkomsten van deze keuze van beide winkeliers kunnen worden samengevat in het onderstaande schema:

		winkelier B			
		40 uur open		55 uur open	
winkelier A	40 uur open	50 ; A	50 ; B	40 ; A	60 ; B
	55 uur open	60 ; A	40 ; B	50 ; A	50 ; B

In dit geval zal winkelier A ervan uitgaan dat als hij 40 uur open is, zijn concurrent hiervan gebruik zal maken zodat A's marktaandeel daalt tot 40 %. Bij een openingstijd van 55 uur is hij er echter zeker van dat hij de helft van de verkopen kan verzorgen. Als A streeft naar het zonder risico handhaven van een zo groot mogelijk marktaandeel zal hij daarom 55 uur open blijven. Dezelfde redenering geldt voor B.

Het resultaat is even onthullend als ontstellend: hoewel ze er in vergelijking met het beide open zijn van 40 uur geen cent op vooruitgaan, drijft de concurrentie de openingstijden op tot 55 uur. Deze analyse toont duidelijk aan dat *vrijwillige* beperking van openingstijden t.g.v. de concurrentie nimmer effectief zal blijken. T.a.v. de openings- en werktijden van kleine zelfstandigen heeft de overheid derhalve een duidelijk regulerende functie: als de overheid een winkelopstelling van maximaal 40 uur vaststelt gaan beide winkeliers er sociaal op vooruit (ze werken 15 uur korter), zonder dat dit financieel ook maar enig nadeel oplevert.*

Samenvattend kunnen we concluderen dat het grootwinkelbedrijf en de consumenten prijs zullen stellen op lange openingstijden, terwijl de werknemers en de kleine zelfstandigen gebaat zullen zijn bij een korte winkelopstelling. De teneur van de t.a.v. het wetsontwerp uitgebrachte adviezen is op verbazingwekkende wijze in overeenstemming met de resultaten van deze analyse van de belangen van de betrokken groepen. Grootwinkelbedrijven verlangden een openingstijd tot 22.00 uur, consumenten tot 19.00 uur. Anderzijds hielden de werknemers en het midden- en kleinbedrijf vast aan

een sluitingstijd van 18.00 uur.

In de woorden van staatssecretaris Hazekamp gaat het hier om het zoeken naar een compromis. Aan twee punten van dit, naar onze mening in het wetsontwerp voor het kleinbedrijf en de consumenten en in mindere mate voor de werknemers zeer ongunstig uitgevallen compromis, resp. het aantal uren van winkelopstelling en de sluitingstijd om 18.00 uur, zullen wij nu de nodige aandacht besteden.

1 Winkelopstelling: 40 of 55 uur?

Zoals uit onze analyse van de belangen van de betrokken groepen blijkt, zullen het grootwinkelbedrijf en de consumenten een lange winkelopstelling prefereren. Hierbij kan worden aangetekend dat de lange openingstijden in het grootwinkelbedrijf bij het aantrekken van voldoende hulpkrachten en mede als gevolg van de sterkere positie van de vakbonden niet per se ongunstig voor de werknemers hoeft te zijn. Voor de werknemers bij kleine zelfstandigen, voor de sociale omstandigheden van de kleine zelfstandigen zelf en voor hun concurrentiepositie is ze dat echter zeker wel. Dit is, zoals we zagen, een gevolg van het feit dat de winkelsluitingswet in feite tevens een regeling van de arbeidstijden van de kleine middenstanders inhoudt.

De nu voorgestelde maximale openstellingstijd van 55 uur kan in dit verband niet anders worden gekenschetst dan als een bevoordeling van het grootwinkelbedrijf. De uittocht uit de detailhandel van de kleine ondernemers, die voor een aanzienlijk deel aan de buitensporige werktijden kan worden toegeschreven, zal bij invoering van de 55-uur regeling in nog versterkte mate doorgaan. Uit het oogpunt van distributiebeleid en sociale politiek lijkt een openingstijd die samenvalt met de in CAO's overeengekomen werktijden ons dan ook

* Aangenomen wordt hierbij dat de totale marktvraag constant blijft. Wanneer dit niet het geval is (bijv. als een verbod van een koopavond consumenten ertoe brengt hun inkopen te doen in een andere gemeente, waar wel een koopavond bestaat), dient de beslissing over de winkelopstelling niet langer op gemeentelijk niveau te worden genomen, maar op een hoger bestuurlijk niveau (bijv. het provinciale), teneinde met alle externe effecten rekening te kunnen houden.

verre de voorkeur te verdienen. Als tussenoplossing zou art. 3.2.d zodanig kunnen worden gemaendeerd dat d.m.v. een glijdende schaal de 55 uur over een periode van bijv. 5 jaar ieder jaar wordt teruggebracht met 3 uur, zodat uiteindelijk de wenselijke openstelling van 40 uur per week resulteert.

2 Sluitingstijd: 18.00 of 19.00 uur?

Zeer opvallend is dat de Consumentenbond zijn voorkeur voor langere openstelling sterk aan banden heeft gelegd en in feite alleen krachtig heeft geijverd voor een verlenging van de openingstijd op de avond met één uur. De argumentatie lijkt mij, vnl. voor wat de mogelijkheden van werken-de (on)gehuwde vrouwen betreft om op een redelijke manier boodschappen te kunnen doen, bijzonder overtuigend. Niettemin zijn deze verlangens niet gehonoreerd en blijft de sluitingstijd in het wetsontwerp gehandhaafd op 18.00 uur. De bezwaren tegen een opening tot 19.00 uur vallen uiteen in twee groepen:

(a) De (terechte) vrees van werknemers en kleine zelfstandigen dat ze onaanvaardbaar lang moeten werken. Dit lijkt mij te ondervangen door te eisen dat winkels die tot 19.00 uur willen open blijven pas om 's ochtends 11.00 uur hun deuren mogen openen. Zowel werknemers als winkeliers hebben in dit geval de keuze tussen het 'normale' (oude) patroon van openstelling en werktijden en het profiteren van een nieuw kooppatroon, met daaraan gekoppeld een onconventionele (maar niet een langere) werktijd. Uit het oogpunt van maatschappelijke pluriformiteit zou het bovendien overweging verdienen de avondwinkels tot een derde categorie in de wet te verheffen. Op deze wijze ontstaat een vergelijkbare regeling als die voor café's, bijv. door onderscheiding van de volgende drie groepen winkels:

- openingstijd 9-17 uur (groep 1)
- openingstijd 11-19 uur (groep 2)
- openingstijd 16-24 uur (groep 3: avondwinkels)

(b) De vrees voor een gunstiger concurrentiepositie van het grootwinkelbedrijf ten gevolge van de mogelijkheid van openstelling tot 19.00 uur. Deze vrees lijkt mij om twee redenen ongegrond. In de eerste plaats zullen de vakbonden in het grootwinkelbedrijf zeer waarschijnlijk de keuze van het eerste alternatief kunnen afdwingen (eventueel zou

dit bij de afgifte van vergunningen aan grootwinkelbedrijven zelfs kunnen worden bedongen). In de tweede plaats vermoed ik dat vooral het kleinbedrijf zich van verlegde koopkracht meester maakt omdat een kleine middenstander flexibeler kan opereren en op vestigingsplaatsvoordelen en relatieve voordelen van de openingstijd kan inspelen. Op twee manieren zal het veranderde kooppatroon zich derhalve kanaliseren bij het kleinbedrijf, dat zijn belangen ziet samenvallen met die van de consumenten.

Als eventueel derde bezwaar zou men nog kunnen noemen dat de werknemers in bedrijven die tot 19.00 uur open zijn uit de pas dreigen te moeten lopen met het 'gezinsritme'. Ik betwijfel of de werknemers dit met de groeiende zelfstandigheid onder de jeugd (en een groot deel van het winkelpersoneel is jong) zelf wel zo zeer als een bezwaar zien. Zelf neem ik het argument in elk geval niet al te serieus.

Evenals t.a.v. de openingstijden zou een amendering van de verplichte sluiting om 18.00 uur, bijv. door de opnemings van de onderscheiding tussen de bovengenoemde drie groepen winkels, naar onze mening zeer de moeite waard zijn. Wij worden in deze opvatting gesterkt doordat de staatssecretaris in de Memorie van Toelichting na het uitvoerig signaleren van veranderingen in het maatschappelijk gedragspatroon (op blz. 7 en blz. 9) niet beter weet te doen dan er zich voor het handhaven van de sluitingstijd op 18.00 uur op te beroepen dat 'het gedragspatroon van de consumenten zich hieraan heeft aangepast' (blz. 13)!

Resteert o.a. nog het probleem van de koopavond versus de zaterdagmiddagsluiting, waarbij grootwinkelbedrijf en consumenten (die de koopavond zeer begeren) tegenover de werknemers en de kleine bedrijven staan. Opnieuw heeft de toch voornamelijk socialistische regering hier het grootwinkelbedrijf in de kaart gespeeld door vóór de koopavond en tégen de zaterdagmiddagsluiting te beschikken. Invoering van een simpele keuzemogelijkheid, waarbij de grote zaken van de koopavond kunnen profiteren, maar de kleine winkels, die goeddeels in buurten zijn gevestigd, voor de zaterdagmiddag kunnen kiezen, lijkt hier al een aanmerkelijk evenwichtiger behartiging van belangen te waarborgen.