Implementatiehandleiding model Winkeltijdenverordening 2025 (nieuw model, december 2025)

Inleiding
De VNG startte in 2021 het project Duidelijke Overheidscommunicatie. Het projectdoel is dat gemeenten duidelijkere taal gebruiken. Binnen dit project heeft de VNG al 47 modelbrieven herschreven. Een ander onderdeel is het herschrijven van modelverordeningen in duidelijke taal zodat iedereen het kan begrijpen.

Bij de keuze voor welke verordeningen we herschrijven, gebruikt de VNG de volgende criteria:

- Het gaat om verordeningen die direct invloed hebben op inwoners.
- Het mag niet gaan om verordeningen die politiek gevoelig zijn.
- Het mag niet gaan om verordeningen die al kortgeleden zijn aangepast door andere wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht of de Omgevingswet.

Op basis hiervan hebben we gekozen om de Model Winkeltijdenverordening te herschrijven. Eerder herschreven we al de Model Verordening straatnamen en huisnummers en de Model Parkeerverordening. Daarbij wordt op dit moment de Model Verordening rechtspositie raads- en commissieleden herschreven.

Op basis van onze ervaringen hebben we tot slot een handreiking gemaakt voor gemeenten. Hierin staan tips en voorbeelden voor het schrijven van verordeningen in duidelijke taal.

Inhoud implementatiehandleiding
Deze handleiding licht het nieuwe model voor de Winkeltijdenverordening toe, op de onderdelen waarover gemeenten keuzes moeten maken. De handleiding richt zich dus specifiek op degenen die de gemeentelijke keuzes begeleiden en de verordening en de toelichting opstellen. Daarbij moet de handleiding uiteraard worden gelezen in nauwe samenhang met de modelverordening en de modeltoelichting.

Vooraf: wettelijk kader en onderbouwing keuzes
Voor de keuzes die in de Model Winkeltijdenverordening te maken zijn, is van belang dat in de Winkeltijdenwet een aantal verboden opgenomen is. Zo moeten winkels op werkdagen vóór 6.00 en na 22.00 uur, op zondagen en op bepaalde feestdagen gesloten zijn. Het Winkeltijdenbesluit geeft voor enkele categorieën van winkels een vrijstelling, maar gemeenten zijn vrij om in aanvulling hierop ook voor andere winkels ruimere openingstijden toe te staan. Het beperken van de openingstijden is niet toegestaan.

Als een gemeente de openingstijden in de Winkeltijdenwet wil verruimen, dan moet de gemeenteraad daarvoor een verordening vaststellen. In die verordening kan de gemeenteraad zowel algemene als individuele uitzonderingen mogelijk maken. Bij de algemene uitzonderingen gaat het om vrijstellingen die voor alle winkels gelden die onder de regels voor de vrijstelling vallen. Bij de individuele uitzonderingen, de ontheffingen, gaat het om uitzonderingen in specifieke gevallen. Bij het toestaan van ruimere openingstijden moet de gemeenteraad vanzelfsprekend wel rekening houden met de belangen van inwoners, ondernemers en bezoekers.

Toelichting keuzes per artikel
<u>Inleidende tekst</u>
Bij het opstellen van de modelverordening is gebleken dat er behoefte is aan een korte tekst die duidelijk maakt waar de verordening over gaat en waarvoor deze dient. Dit vergroot de begrijpelijkheid en toegankelijkheid. Daarom is daarvoor een facultatieve tekst opgenomen onder de titel van de verordening.

<u>Artikel 1. Definities</u>

Winkel
Als gemeenten de mogelijkheden voor vrijstellingen of ontheffingen willen uitbreiden naar ambulante handel of bepaalde vormen daarvan, of de mogelijkheden voor vrijstellingen of ontheffingen juist tot ambulante handel willen beperken, moeten zij de artikelen in de verordening daarop aanpassen. Bij het besluiten over regels voor vrijstellingen en ontheffingen is het in elk geval belangrijk om goed het verschil tussen het eerste en het tweede lid van artikel 2 van de Winkeltijdenwet in de gaten te houden.

De model Winkeltijdenverordening van de VNG bevat alleen regels over winkels in de zin van de Winkeltijdenwet. Het gaat dan om voor het publiek toegankelijke besloten ruimten, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht van het eerste lid, en de detailhandel zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 2 Winkeltijdenwet. Regels voor overige detailhandel zijn te vinden in bijvoorbeeld de VNG model-APV en model Marktverordening. Deze modellen zijn te raadplegen via de Kennisbank Decentrale Regelgeving. Zo is een (al dan niet op zondag gehouden) braderie een evenement, waarvoor een evenementenvergunning als bedoeld in de APV vereist is.

Feestdagen
In artikel 2, eerste lid van de Winkeltijdenwet is bepaald op welke dagen en tijden winkels gesloten moeten zijn. Naast zondagen betreft dit Nieuwjaarsdag, Goede Vrijdag na 19.00 uur, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, tweede Pinksterdag, 24 december na 19.00, eerste en tweede Kerstdag en 4 mei na 19.00 uur.

Feestdagen zoals Koningsdag en 5 mei vallen niet onder de verplichte winkelsluiting. Mocht Koningsdag op een zondag vallen, dan wordt Koningsdag op de zaterdag daarvoor gevierd. Het is aan de winkeliers zelf om te bepalen of ze op deze feestdagen open willen zijn.

<u>Artikel 2 tot en met 4: algemene vrijstellingen</u>
Omdat gemeenten volledig vrij zijn in het vorm geven van de Winkeltijdenverordening is het denkbaar dat de gemeenteraad kiest voor een verordening met alleen een vrijstellingsregeling, alleen een ontheffingsregeling of een verordening met beide regelingen. Omdat de meeste gemeenten in elk geval in een ontheffingsregeling voorzien, is in het model alleen de vrijstellingsregeling als keuzemogelijkheid (facultatief) opgenomen.

Bij het bepalen van de regels van de vrijstellingsregeling zijn er op hoofdlijnen twee varianten:

1. In de eerste plaats is een vrijstelling mogelijk die voor alle winkels geldt. In dat geval moet een gemeente bij artikel 2 voor de eerste variant kiezen en in dat artikel aangegeven of de vrijstelling voor werkdagen, zondagen of feestdagen geldt. En dan bovendien de tijden nog invullen en eventueel aangeven welke beperkingen of voorschriften er gelden.

   Dus bijvoorbeeld:
   1. Winkels mogen, in aanvulling op de openingstijden in de Winkeltijdenwet, ook open zijn op werkdagen tussen 22.00 en 24.00 uur, op zon- en feestdagen tussen 12.00 en 18.00 uur en op Koningsdag van 10.00 tot 20.00 uur.
   2. Bij deze vrijstelling gelden de beperkingen dat:
   a. winkels op 4 mei vanaf 19.00 uur gesloten moeten zijn;
   b. er na 23.00 uur geen alcoholhoudende drank mag worden verkocht.
   3. Bij deze vrijstelling gelden de voorschriften dat:
   a. bevoorrading op werkdagen na 22.00 uur niet toegestaan is;
   b. buitenreclame op zon- en feestdagen niet toegestaan is.

2. In de tweede plaats is een vrijstelling per verbod uit de Winkeltijdenwet mogelijk. In dat geval moet een gemeente voor de tweede variant van artikel 2, artikel 3 of artikel 4 kiezen en per artikel aangeven voor welke gevallen de vrijstelling geldt. Daarbij kan een gemeente onderscheid maken naar winkels per

gebied, per branche of categorie, maar ook naar bepaalde perioden, dagen of evenementen. Ook dan moet de gemeente overigens nog wel de tijden invullen.

Bij een onderscheid per gebied kan het bijvoorbeeld gaan om het noemen van bepaalde wijken of gebieden, maar ook om bijvoorbeeld winkelcentra of recreatieparken.

> Dus bijvoorbeeld:
> 2. Het eerste lid geldt alleen voor winkels in de volgende gebieden:
> a. het centrumgebied zoals aangegeven op de kaart in de bijlage;
> b. de winkelcentra Koopmeent, Oostplein en Vaartwijk.

Bij het onderscheid per branche of categorie valt bijvoorbeeld te denken aan avondwinkels, supermarkten, bakkerijen of winkels met bepaalde artikelen voor sport of hobby.

> Dus bijvoorbeeld:
> 3. Het eerste lid geldt alleen voor winkels in de volgende branches of categorieën:
> a. supermarkten;
> b. bouwmarkten;
> c. tuincentra.

Bij de perioden, dagen of evenementen is het mogelijk de data rond kerst te noemen, maar ook bijvoorbeeld Bevrijdingsdag, koningsnacht of bepaalde lokale feestdagen en evenementen zoals braderieën en kermissen.

> Dus bijvoorbeeld:
> 4. Het eerste lid geldt alleen voor de volgende evenementen:
> a. koningsdag;
> b. jaarlijkse paardenmarkt;
> c. jaarlijks proeffestijn.

Ook kunnen gemeenten winkeliers hierin zelf een keuze laten maken en bijvoorbeeld regelen dat winkels gedurende maximaal tien zondagen per jaar open mogen zijn of dat zij gedurende maximaal drie weken per jaar ruimere openingstijden op werkdagen mogen hanteren.

> Dus bijvoorbeeld:
> 1. Winkels mogen, in aanvulling op de openingstijden in de Winkeltijdenwet, op maximaal tien door de winkelier te bepalen zondagen per kalenderjaar open zijn tussen 12.00 en 18.00 uur.
> 2. Winkels mogen, in aanvulling op de openingstijden in de Winkeltijdenwet, tijdens maximaal drie door de winkelier te bepalen weken per kalenderjaar ook open zijn op werkdagen tussen 22.00 en 24.00 uur.

Bij het vastleggen van een vrijstelling hoeft een gemeente alleen de beperkingen op te nemen. Als er bijvoorbeeld geen beperking naar gebied is (en de vrijstelling dus voor heel de gemeente geldt), hoeft de gemeente het werkingsgebied van de vrijstelling niet uit te schrijven.

Overigens biedt de Winkeltijdenwet ook de mogelijkheid om een vrijstelling onder beperkingen te verlenen of en er voorschriften aan te verbinden. Deze beperkingen en voorschriften moeten vanzelfsprekend wel binnen het kader en de doelstellingen van de Winkeltijdenwet blijven. Te denken is bijvoorbeeld aan beperkingen en voorschriften die de omgeving, de veiligheid, de openbare orde en de rust beschermen. Het gaat bij de beperkingen bijvoorbeeld om de openingstijden van de winkels of het aangeboden assortiment (zoals een verbod op de verkoop van alcohol). Bij de voorschriften kan het bijvoorbeeld gaan om regels over de bevoorrading, het opruimen van afval of het maken van reclame.

Dus bijvoorbeeld:
2. Bij deze vrijstelling gelden de beperkingen dat:
a. winkels op 4 mei vanaf 19.00 uur gesloten moeten zijn;
b. er in het horecaconcentratiegebied na 23.00 uur geen alcoholhoudende drank mag worden verkocht;
c. er geen gelegenheid tot het nuttigen van drank of etenswaren ter plaatse mag worden gegeven.
3. Bij deze vrijstelling gelden de voorschriften dat:
a. bevoorrading op werkdagen na 22.00 uur niet toegestaan is;
b. buitenreclame op zon- en feestdagen niet toegestaan is;
c. er tijdens de verlengde openstelling geen bezorging vanuit de winkel mag plaatsvinden.

NB: Als de keuzemogelijkheden zijn ingevuld, moet de artikelnummering nog wel kloppen.

Delegatie
Een eerdere versie van de Winkeltijdenwet bevatte een grondslag om de vrijstellingsbevoegdheid aan het college te delegeren. In 2013 is de wet gewijzigd en is deze grondslag uit de wet gehaald. Sindsdien is het advies om deze bevoegdheid niet aan het college toe te kennen. Dit ondanks de algemene delegatiegrondslag in artikel 156 van de Gemeentewet. Zie hierover ook de annotatie bij: CBb van 2 februari 2015, (ECLI:NL:CBB:2015:453), Gst. 2016/55 m.n. Adriaanse.

Artikel 5 en 6: individuele ontheffingen
Voor het geval een wens van een ondernemer voor verruimde openingstijden buiten de regels van de Winkeltijdenwet én buiten de mogelijkheden van vastgestelde algemene uitzonderingen (vrijstellingen) valt, geven deze artikelen het college de mogelijkheid om ontheffingen te verlenen. Een ontheffing is bedoeld voor specifieke en meer individuele gevallen.

Tegen die achtergrond moet een gemeente in artikel 5, eerste lid invullen waarvoor een winkelier de ontheffing kan aanvragen en of het dus om een ontheffing voor werkdagen, zondagen of feestdagen gaat. Bovendien moet een gemeente invullen wat de maximale tijdsblokken voor een ontheffing kunnen zijn.

Dus bijvoorbeeld:
1. Het college kan een eigenaar of beheerder van een winkel op aanvraag ontheffing verlenen van het verbod in de Winkeltijdenwet om op werkdagen tussen 22.00 en 24.00 uur, op zondagen tussen 12.00 en 20.00 uur en op feestdagen tussen 12.00 en 18.00 uur open te zijn.

Het facultatieve tweede lid van artikel 5 biedt de mogelijkheid om de ontheffingsbevoegdheid te beperken. Bijvoorbeeld door deze tot winkels in een bepaald gebied of in een bepaalde branche of categorie te beperken. Ook is een beperking tot bepaalde perioden, dagen of evenementen mogelijk. In dit kader wordt verwezen naar de opmerkingen over gebieden, branches, categorieën, perioden, dagen en evenementen bij de bepalingen over vrijstellingen en ook naar de voorbeelden die daar zijn genoemd

Tot slot kan een ontheffing ook tot hele specifieke gevallen worden beperkt.

Dus bijvoorbeeld:
1. Het college kan een eigenaar of beheerder van een winkel die levensmiddelen verkoopt op aanvraag ontheffing verlenen van het verbod in de Winkeltijdenwet om tijdens de ramadan vanaf twee uur voor zonsopgang en twee uur voor zonsondergang open te zijn.

In de toelichting op deze bepalingen is gemeld dat er bij een ontheffing eventueel sprake kan zijn van een schaars recht. Voor een schaars recht geldt dat een gemeente dat altijd alleen voor bepaalde tijd kan verlenen. Verder moet een gemeente schaarse rechten eerlijk verdelen en moet helder zijn hoe die verdeling plaatsvindt. In de Model Winkeltijdenverordening wordt het aan het college gelaten om hiervoor regels vast te stellen. Het college moet die regels wel goed kunnen onderbouwen.

Overigens kan het college ook aan een ontheffing beperkingen en voorschriften verbinden. In dit kader wordt verwezen naar de opmerkingen over beperkingen en voorschriften bij een vrijstelling.

Artikel 7. Toezicht en handhaving

Aanvullend op de modelverordening en modeltoelichting wordt opgemerkt dat er bij de implementatie aandacht moet zijn voor de handhaving en het toezicht. Wanneer winkels open mogen of dicht moeten zijn, is in beginsel geregeld in de Winkeltijdenwet. Als een winkel open is buiten de tijden van de Winkeltijdenwet én daarvoor geen gemeentelijke vrijstelling of ontheffing geldt, is dat een overtreding van de Winkeltijdenwet. Dan kan op basis daarvan handhavend worden opgetreden.

Overtredingen van de landelijke Winkeltijdenwet, maar ook de daarop gebaseerde regels in de gemeentelijke Winkeltijdenverordening, zijn economische delicten op grond van de Wet op de Economische Delicten (hierna: WED). Deze economische delicten zijn in de WED aangemerkt als overtredingen (zie artikel 2, vierde lid, van de WED). Deze overtredingen worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (€ 19.000).

Toezicht wordt gehouden door de politie en door gemeentelijke toezichthouders. Voor de gemeentelijke toezichthouders geldt dat die dan wel over een aanwijzing moeten beschikken die ook geldt voor de Winkeltijdenwet.