

Vergaderjaar 2015–2016

34 529

Intrekking van de Zondagswet en wijziging van de Gemeentewet in verband met de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag (Intrekkingswet Zondagswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot intrekking van de Zondagswet. Daarmee beoogt de regering het aan gemeenten over te laten om ten aanzien van de openbare rust op zondag en aanverwante feestdagen zelf regelend en besturend op te treden, met inachtneming van de wettelijke en grondrechtelijke grenzen.

De wetgever heeft met de Zondagswet uniforme regels gesteld inzake de zondagsrust, waarbinnen gemeentebesturen op onderdelen eigen keuzes kunnen maken. In opdracht van het kabinet is onderzoek verricht naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet en de reikwijdte van de gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Zondagswet.¹ Uit recent onderzoek dat het kabinet naar de feitelijke werking van Zondagswet heeft laten doen, blijkt dat de wijze waarop en de mate waarin gemeenten gebruik maken van de Zondagswet, sterk verschilt.² Mede in dat licht acht de regering het wenselijk dat het aan de gemeentebesturen wordt overgelaten zelf invulling te geven aan de regulering van de openbare rust op zondag en aanverwante feestdagen. Dat is in overeenstemming met het decentralisatiebeginsel dat aan ons bestuurlijk bestel ten grondslag ligt. Daarbij acht de regering het van belang dat de verworvenheden die in de norm van artikel 7 van de Zondagswet liggen besloten, namelijk dat het gemeentebestuur geen beletselen mag opwerpen voor sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondag die geen openbare gemakelijkheid vormen, behouden blijven. Met de intrekking van de Zondagswet wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie van de leden Schouw en Taverne van

¹ Onderzoek naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet, Vrije Universiteit, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.

² Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet, Necker van Naem, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.

19 december 2012, waarin de regering werd verzocht een wetsvoorstel in te dienen om de Zondagswet in te trekken.³

In deze toelichting gaat de regering in § 2 allereerst in op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, alsmede de overwegingen die hebben geleid tot het voorstel om de Zondagswet in te trekken. Vervolgens betreft § 3 de verhouding van dit wetsvoorstel tot de vrijheid van godsdienst en behandelt § 4 de juridische gevolgen van het wetsvoorstel. In § 5 komen de consultatie en advisering over het wetsvoorstel aan de orde.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1. Inhoud van de Zondagswet

De Zondagswet heeft tot doel het wegnemen van beletselen die aan viering van de zondag en een aantal christelijke feestdagen in de weg kunnen staan, en ter verzekering van de openbare rust op die dagen; de Zondagswet heeft niet tot doel om het vieren van de zondagsrust te bevorderen.⁴ Daartoe bevat de wet algemene verboden en is de burgemeester de bevoegdheid gegeven op onderdelen daarvan ontheffing te verlenen. Tevens is de bevoegdheid van de raad om nadere regels te stellen op een aantal punten ingeperkt. Op deze aspecten wordt hierna nader ingegaan.

Op grond van artikel 2 is het verboden om in de nabijheid van kerken onnodig gerucht te veroorzaken dat de godsdienstuitoefening verhindert. Artikel 3 verbiedt het zonder strikte noodzaak veroorzaken van gerucht dat hoorbaar is op meer dan 200 meter van het punt van verwekking van het geluid, uitgezonderd vergaderingen en betogingen in de zin van de Wet openbare manifestaties. Op grond van artikel 4 zijn openbare gemakkelikheden voor 13.00 uur verboden. Volgens artikel 5 is het verboden om optochten of bijeenkomsten op openbare plaatsen te houden, daartoe gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen. Ingevolge artikel 6 is het verboden om zonder genoegzame reden de openbare rust te verstoren door arbeid in beroep of bedrijf. Overtreding van deze verboden levert op grond van artikel 8 een strafbaar feit op.

Burgemeesters hebben een aantal bevoegdheden op grond van de Zondagswet. Zo bepaalt artikel 2, tweede lid, dat de burgemeester ter bescherming van de godsdienstuitoefening bepaalde verkeersmaatregelen kan nemen. Op grond van artikel 3, derde lid, kan de burgemeester voor de tijd na 13.00 uur ontheffing verlenen van het verbod om zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken dat op meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is. Ook van het verbod om voor 13.00 uur openbare gemakkelikheden te houden, daartoe gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen kan door de burgemeester ontheffing worden verleend, zo bepaalt artikel 4, derde lid.

De Zondagswet belet niet dat gemeentebesturen op grond van hun autonome regelgevende bevoegdheid aanvullende regels stellen over de zondagsrust.⁵ In de artikelen 3 en 4 van de wet wordt dit ook met zoveel woorden benoemd. Een uitzondering op de bevoegdheid nadere regels te stellen geldt voor onderwerpen waarin de Zondagswet wel uitputtend voorziet. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van met de zondag gelijk te stellen andere dagen. Voorts bepaalt artikel 7 Zondagswet dat gemeentebesturen noch via het publiekrecht, noch via het privaatrecht ter

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 23.

⁴ Kamerstukken II 1950/51, 2 176, nr. 3, blz. 1–2.

⁵ Zie ook § 4.1.

waarborging van de zondagsrust beletselen mogen opwerpen voor sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondag die geen openbare gemakelijkheid vormen (zie verder § 2.3).

2.2. Regulering op decentraal niveau

De regering constateert dat in de geschiedenis van de Zondagswet twee thema's een belangrijke rol spelen in het maatschappelijke en politieke debat over de regelgeving met betrekking tot de (bescherming van de) zondagsrust: het vraagstuk van de mate waarin de zondagsrust in regelgeving moet worden gewaarborgd en het vraagstuk van centralisatie en decentralisatie.⁶

Ten aanzien van de mate waarin de zondagsrust wordt gewaarborgd in de regelgeving, betreft het de weging van enerzijds het standpunt dat met de wet de viering van de zondag en de openbare rust op zondag moeten worden bevorderd of afgedwongen, en anderzijds de opvatting dat regels over de zondagsrust burgers niet of zo min mogelijk moeten beperken in hun vrijheid.

In de memorie van toelichting bij de wijziging van Zondagswet in 1953 gaf de regering aan dat indien het ooit al tot de taak van de overheid heeft behoord de plichtmatige viering van de dag des Heren te verzekeren, dat wil zeggen door middel van wettelijke voorschriften de heiliging van de zondag af te dwingen, daar thans geen sprake meer van kon zijn.⁷ De bemoeienis van de overheid kon er volgens de regering slechts toe strekken uitwendige beletselen voor de viering en beleving van de zondag door de bevolking weg te nemen en haar personeel tot die heiliging gelegenheid te geven door haar eigen werkzaamheden op die dag zoveel mogelijk te laten rusten. De Zondagswet strekt er niet toe de viering van de zondag of aanverwante feestdagen af te dwingen.

De behoefte aan uniforme regelgeving op centraal niveau vloeide oorspronkelijk voort uit de grote mate van verscheidenheid aan het begin van de 19^e eeuw in de lokale verordeningen ter zake. De Zondagswet van 1815 beoogde «op het voetspoor onzer godsdienstige voorvaderen, die daarop steeds den hoogsten prijs stelden, de pligtmatige viering van den dag des Heeren en andere dagen, aan de openbare Christelijke godsdienst toegewijd, door eenparige en voor de geheele uitgestrektheid der Vereenigde Nederlanden algemeen werkende maatregelen te verzekeren.»⁸ De Zondagswet van 1815 is derhalve mede tot stand gebracht om een eind te maken aan de grote verscheidenheid van regels inzake de zondagsrust op gemeentelijk niveau. Herstel van de gemeentelijke autonomie ter zake is weleens geopperd in de parlementaire geschiedenis, maar tot voor kort nog nooit concreet voorgesteld.

De regering is thans van mening dat het aan gemeentebesturen kan worden overgelaten om de balans te bepalen tussen de behoefte aan regulering van de zondagsrust en de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen. Dat is in overeenstemming met het decentralisatiebeginsel dat aan ons bestuurlijk bestel ten grondslag ligt, zoals vastgelegd in onder meer artikel 117 Gemeen-

⁶ In de parlementaire geschiedenis is herhaaldelijk de vraag aan de orde gesteld of regeling van de zondagsrust door de wetgever geregeld dient te worden of beter aan gemeentebesturen kan worden overgelaten. Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet, Vrije Universiteit, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10, blz. 9–10.

⁷ Kamerstukken II, 1950/51, 2 176, nr. 3, blz. 1.

⁸ Handelingen II, 1814/15, 22^e vergadering 1815, blz. 132.

tewet. Dit betekent dat taken en bevoegdheden in beginsel worden toegekend aan gemeenten, tenzij er goede redenen zijn om ze elders te beleggen. Ten tijde van de totstandkoming van de huidige Zondagswet (1953) hielden de redenen om een wettelijke regeling te handhaven verband met een landelijk breed gedeelde behoefte aan bescherming van de openbare rust op zondag. Vandaag de dag wordt het belang van de vastlegging van een collectief moment voor rust en ontspanning op de zondag echter, meer dan in de jaren vijftig van de vorige eeuw, binnen gemeenten verschillend gewaardeerd. Ook is er meer dan voorheen sprake van lokaal uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop de openbare rust op zondag gereguleerd zou moeten worden. In de ene gemeente zal het verbod van artikel 3 Zondagswet – om op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is – gekoppeld aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen op brede steun kunnen rekenen, terwijl het in een andere gemeente kan worden ervaren als een onnodige verplichting tot het verkrijgen en verlenen van ontheffingen.

Ook het onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet laat zien dat de behoefte aan regulering van de zondagsrust op lokaal niveau sterk verschilt.⁹ Dit leidt tot verschillen in de wijze waarop en de mate waarin gemeenten gebruik maken van de Zondagswet. De regering wijst er in dat kader op dat uit het onderzoek blijkt dat in 45% van de gemeenten volgens de respondenten in het geheel geen gebruik wordt gemaakt van de bepalingen uit de Zondagswet. Volgens de onderzoekers betekent dit dat zij niets doen met verbodsbepalingen en maatregelen, ontheffingen en aanvullende bevoegdheden van de gemeenteraad.

Dit betekent dat in deze gemeenten geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om nadere regels te stellen. In 53% van de gemeenten richt het gebruik van de Zondagswet zich (in ieder geval ook) op het verlenen van ontheffingen. Bij slechts 2% van de gemeenten beperkt het gebruik zich tot louter de verbodsbepalingen. Het absolute aantal ontheffingen dat in de periode 2011–2014 is verleend, bedraagt meer dan 1.600. Slechts in enkele gemeenten (8%) hebben burgemeesters de afgelopen jaren van de mogelijkheid gebruik gemaakt om verkeersmaatregelen te nemen om onnodig gerucht door verkeer in de nabijheid van kerken te voorkomen.

De regering concludeert dat de gemeentebesturen bij uitstek in staat zijn om al naargelang de plaatselijke omstandigheden de balans te bepalen tussen de behoefte aan regulering van de zondagsrust en de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen. Onder de huidige maatschappelijke omstandigheden kan het dan ook beter aan de gemeenten worden overgelaten om zelf in overeenstemming met plaatselijke behoeften afwegingen te maken over de wijze waarop de zondagsrust binnen de gemeente het best gewaarborgd kan worden.

2.3. Bescherming van sportbeoefening en ontspanning

De bescherming in artikel 7 Zondagswet van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag die niet gelden als openbare gemakkelikheden dateert van 1953. Doel van het artikel is om buiten twijfel te stellen dat ten aanzien van deze vormen van ontspanning op zondag voor de gemeentebesturen geen regelgevende bevoegdheid bestaat: zij mogen dergelijke vormen van ontspanning niet (feitelijk) verhinderen ter bescherming van de zondagsrust.

⁹ Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet, Necker van Naem, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.

De regering is onverminderd van oordeel dat sportbeoefening en ontspanning een essentieel onderdeel vormen van de persoonlijke vrijheid van het individu, waaraan op zondag geen beletselen in de weg mogen worden gelegd die er op andere dagen van de week niet zijn.¹⁰ De collectieve en individuele behoefte aan ontspanning op zondag is in de loop der jaren niet verminderd. Zo is de bescherming daarvan in 1973 aangescherpt in reactie op pogingen van enkele gemeenten om de wettelijke regeling te omzeilen. Sindsdien bepaalt artikel 7 Zondagswet dat niet alleen gemeentelijke verordeningen, maar ook andere besluiten van het gemeentebestuur – privaatrechtelijk of publiekrechtelijk – geen beletselen mogen inhouden voor sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondag die geen openbare gemakelijkheid vormen.

Gelet hierop meent de regering dat het van belang is de verworvenheden die in de norm van artikel 7 besloten liggen te behouden. Daartoe stelt de regering voor om deze norm in de Gemeentewet op te nemen. De regering spreekt daarmee uit dat die norm ertoe strekt te voorkomen dat wordt getreden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Voor een nadere toelichting op het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel II van het wetsvoorstel.

3. Verhouding tot de vrijheid van godsdienst

Artikel 9 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) waarborgt het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat onder meer de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten. Op Nederland rust als verdragspartij niet alleen de (negatieve) verplichting om zich te onthouden van inmenging in de uitoefening van het recht op vrijheid van godsdienst, maar ook de (positieve) verplichting om de uitoefening van het recht te waarborgen.

Uit het eerdergenoemde onderzoek naar de juridische aspecten van de Zondagswet blijkt dat artikel 9 EVRM zich niet verzet tegen intrekking van de Zondagswet. Hoewel het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich niet expliciet heeft uitgelaten over de vraag in hoeverre op verdragsstaten de verplichting rust de zondagsrust te garanderen, is het gelet op de terughoudende toetsing van het EHRM niet aannemelijk dat verstoring van de zondagsrust in de vorm van bijvoorbeeld openbare gemakelijkheden als beperking van de godsdienstvrijheid zal worden aangemerkt. Daarbij komt dat het EHRM de verdragspartijen een ruime beoordelingsmarge laat bij de beoordeling van de te treffen maatregelen ter bescherming van de godsdienstvrijheid, temeer waar sprake is van een afweging tussen de vrijheid van godsdienst en andere grondrechten. Wel kunnen gedragingen die ertoe leiden dat de eredienst verstoord wordt, als beperking van de vrijheid van godsdienst aangemerkt worden, zo blijkt uit jurisprudentie van het EHRM.¹¹ Dergelijke gedragingen zijn in Nederland reeds strafbaar gesteld in de artikelen 145 en 146 Wetboek van Strafrecht.

Artikel 6 Grondwet verzekert evenals artikel 9 EVRM de vrijheid van godsdienst, maar deze bepaling bevat geen uitdrukkelijke verplichting om maatregelen te treffen ter bescherming van de zondagsrust, noch blijkt

¹⁰ Vgl. Kamerstukken II 1950/51, 2 176, nr. 3 en Kamerstukken II 1971/72, 11 678, nr. 2.

¹¹ Onderzoek naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet, Vrije Universiteit, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10, blz. 33.

een dergelijke verplichting uit haar totstandkomingsgeschiedenis. De Grondwet staat daarom evenmin aan intrekking van de Zondagswet in de weg.

Met de intrekking van de Zondagswet wordt het – meer dan nu het geval is – aan gemeenten overgelaten om naar lokale behoefte regels te stellen ter verzekering van de zondagsrust. Of dergelijke regels zich in concrete gevallen laten verenigen met de vrijheid van godsdienst, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en kan ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd.

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

4.1. Gevolgen voor bevoegdheden gemeentebestuur

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de bevoegdheid van het gemeentebestuur om maatregelen inzake de zondagsrust te nemen. Op grond van artikel 124, eerste lid, Grondwet komt het gemeentebestuur immers de bevoegdheid toe regelend en besturend op te treden inzake de huishouding van de gemeente. Het is daarbij aan het gemeentebestuur zelf om te bepalen wat tot die huishouding behoort. Artikel 149 Gemeentewet brengt dit tot uitdrukking door te bepalen dat de raad regels stelt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Deze autonome ruimte, die zich op grond van artikel 121 Gemeentewet ook kan uitstrekken over een onderwerp waarin reeds door een hogere regeling is voorzien, werd door de wetgever beperkt door middel van de Zondagswet (zie § 2.1). Die beperking wordt met dit wetsvoorstel teruggebracht tot het verbod om ter bescherming van de zondagsrust beperkingen te stellen ten aanzien van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning (zie § 2.3 en de artikelsgewijze toelichting). Voor het overige staat het gemeenten voortaan vrij om binnen de grenzen van de autonome verordenende bevoegdheid regelend en besturend op te treden ter bescherming van de zondagsrust.

De bevoegdheid regelend en besturend op te treden inzake de huishouding van de gemeente wordt ten eerste, volgens vaste jurisprudentie, begrensd door het uitgangspunt dat gemeentelijke verordeningen niet mogen treden in de bijzondere belangen van ingezetenen en derhalve op het openbaar belang betrekking dienen te hebben. Bepalingen die zien op gedragingen die als zodanig niet van openbare orde zijn maar vanwege het uitstralingseffect daar wel gevolgen voor hebben, begeven zich binnen deze grens.

Ten tweede kunnen gemeentelijke verordeningen zich alleen uitstrekken over het eigen territorium. Dat betekent dat wanneer gemeentebesturen het ge- of verbieden van gedragingen koppelen aan een tijdstip of aan een afstand tot de plaats van een eredienst, die normen slechts gelden voor het grondgebied van de desbetreffende gemeente (en niet voor het grondgebied van een aangrenzende gemeente).

Voorts mogen gemeentelijke verordeningen niet in strijd komen met hogere regelingen. In dat kader moet beoordeeld worden of bij verordening gestelde regels met het oog op bescherming van de openbare rust op zondag en aanverwante feestdagen, verenigbaar zijn met hogere regelingen. Het gemeentebestuur is bevoegd regels te stellen op punten waarin reeds door een hogere regeling is voorzien, mits het motief van de gemeentelijke regeling een andere is dan dat van de hogere regeling. Wel geldt daarbij dat de hogere regeling, ondanks het verschil in motief, niet

feitelijk doorkruist mag worden.¹² Zo mag het gemeentebestuur vanuit het oogmerk de zondagsrust te regelen, geen regels stellen over (verkeers)-lawaai die de Wet milieubeheer en de Wegenverkeerswet 1994 doorkruisen, of regels over openbare arbeid in beroep op bedrijf die de Arbeidstijdenwet doorkruisen.

Voor grondrechten, opgenomen in de Grondwet dan wel in verdragen, geldt dat uit de beperkingsclausule van het betrokken grondrecht zal moeten blijken welke ruimte er is voor het stellen van beperkingen door het gemeentebestuur. Hier zijn met name relevant de vrijheid van godsdienst (zie ook § 3), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het recht op vrijheid van meningsuiting en recht op vergadering en betoging. Zo zal de gemeentelijke ruimte om optochten en bijeenkomsten te verbieden door intrekking van de Zondagswet niet noemenswaardig veranderen, omdat de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en het recht op vergadering en betoging zoals vastgelegd in de artikelen 6 en 9 Grondwet in beginsel alleen bij wet in formele zin beperkt mag worden. De wetgever mag deze bevoegdheid alleen aan het gemeentebestuur overdragen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelikheden, hetgeen gedaan is bij de Wet openbare manifestaties.

4.2. Gevolgen voor regelgeving gebaseerd op de Zondagswet

De Zondagswet schrijft voor dat de regering openbare gemakkelikheden waarvan redelijkerwijze geen beletselen voor de viering van de Zondag en geen verstoring van de openbare rust op de Zondag zijn te duchten bij algemene maatregel van bestuur (amvb) uitzondert van openbare gemakkelikheden in de zin van de Zondagswet. Hieraan is gevolg gegeven in het Besluit ex artikel 4, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, van de Zondagswet, dat van een aantal bijeenkomsten expliciet bepaalt dat zij niet kunnen worden beschouwd als openbare gemakkelikheden in de zin van de Zondagswet.¹³ Deze amvb vervalt met het intrekken van de Zondagswet. De begrenzing van het begrip openbare gemakkelikheden wordt overgenomen in het voorgestelde artikel 146, derde lid, Gemeentewet.

Ook bestaande verordeningen en besluiten van decentrale overheden die hun grondslag in de Zondagswet vinden, zullen op het moment van intrekking vervallen, evenals aanwijzingen als bedoeld in artikel 5a Zondagswet. Het wetsvoorstel voorziet niet in overgangsrecht. Afhankelijk van de lokale behoefte kunnen gemeenten zelf voorzieningen treffen om besluiten met betrekking tot de zondagsrust in stand te houden.

4.3. Financiële gevolgen en gevolgen voor de lasten

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor het rijk zijn verwaarloosbaar. Uitvoering en handhaving van de Zondagswet zijn hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid van gemeenten. Intrekking van de Zondagswet zal in beginsel leiden tot een vermindering van de regeldruk voor gemeenten, nu het gemeentebestuur niet langer van rijkswege belast zal zijn met uitvoering (het treffen van maatregelen en het verlenen van ontheffingen) en handhaving van de Zondagswet. Ook zal intrekking in beginsel een vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijven tot gevolg hebben, omdat het niet langer van rijkswege nodig zal zijn een ontheffing van de verboden van de Zondagswet te verkrijgen. Deze

¹² Onderzoek naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet, Vrije Universiteit, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10, blz. 21.

¹³ Stb. 1953, 526, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 1989, 188.

vermindering zal naar verwachting gering zijn: bij gemeenten gaat het naar schatting op jaarbasis om ca. € 400.000 en bij burgers en bedrijven om ca. € 200.000. Of deze geringe vermindering van lasten zich in de praktijk zal voordoen, is afhankelijk van de wijze waarop gemeentebesturen invulling geven aan hun autonome regelgevende bevoegdheid (zie § 4.1).

5. Advies en consultatie¹⁴

5.1. Algemeen

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO). In § 5.2 wordt daarop ingegaan, alsmede op een brief van het Breed beraad van protestantse kerken (Beraad). Via de website www.internetconsultatie.nl is eenieder de mogelijkheid geboden een reactie op het wetsvoorstel te geven. De opbrengsten daarvan worden besproken in § 5.3. In § 5.4 wordt een reactie gegeven op de geleverde inbreng.

5.2. Bestuurlijke consultatie en advies

Van de zijde van de VNG is aangegeven in beginsel in te kunnen stemmen met het wetsvoorstel. De Zondagswet kan in de praktijk niet als knellend worden beschouwd, maar artikel 4 van die wet brengt wel een zekere mate van administratieve lasten met zich. De VNG hecht eraan dat de gemeenteraad de mogelijkheid behoudt om bij verordening regels te stellen om de zondagsrust te waarborgen.

Het IPO heeft geen aanleiding gezien tot het maken van opmerkingen.

Het NGB kan ook instemmen met het wetsvoorstel. Na intrekking van de Zondagswet houden gemeenten volgens het NGB voldoende mogelijkheden om desgewenst via gemeentelijke verordeningen de zondagsrust nader te reguleren, waardoor maatwerk geboden kan worden passend bij de lokale cultuur. Ook kan het NGB zich vinden in het voorstel om in de Gemeentewet de inhoud van artikel 7 van de Zondagswet op te nemen, waarmee mogelijkheden tot individuele sportbeoefening en ontspanning voor burgers gewaarborgd worden.

Het CIO geeft aan dat intrekking van de Zondagswet valt te plaatsen in het huidige tijdsgewricht. De motivering van het wetsvoorstel leidt voor het CIO wat dat betreft niet tot principiële bezwaren. Het CIO beschouwt het wetsvoorstel niet als principiële aanval op de waarde van de zondag als collectief rustmoment; die waarde mag wat het CIO betreft om meer dan alleen religieuze redenen niet ter discussie komen te staan. Volgens het CIO biedt het wetsvoorstel lokale overheden ruimte om in de directe omgeving van geloofsgebouwen eigen maatwerk toe te passen. Het CIO vertrouwt op de sociale verbondenheid van de verschillende groepen in de samenleving om ook daadwerkelijk rekening met elkaars vieringen te houden, dan wel op de inzet van de lokale overheid om passende maatregelen te nemen als dit respect onvoldoende aanwezig blijkt te zijn.

Het Beraad heeft ernstige bezwaren tegen het wetsvoorstel. Het onderhouden van de zondag als rustdag is een door God in de Bijbel gegeven voorschrift, dat van groot nut is voor de samenleving, zo stelt het Beraad. Het Beraad beschouwt het wetsvoorstel als het loslaten van de christelijke

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

wortels van onze natie. Daarnaast zou intrekking van de Zondagswet leiden tot meer activiteiten en arbeid op zondag en tot negatieve consequenties voor de rust rondom kerken tijdens de erediensten. Het Wetboek van Strafrecht zou daartegen een minder vergaande waarborg bieden dan de Zondagswet. Voorts acht het Beraad een wijziging van de Gemeentewet ongewenst en niet noodzakelijk.

5.3. Internetconsultatie

Van 20 april tot en met 1 juni is eenieder via www.internetconsultatie.nl de mogelijkheid geboden op dit wetsvoorstel te reageren. Daar zijn ruim 8.300 (openbare dan wel niet-openbare) reacties op gekomen. Het grootste deel van de reacties is afkomstig van burgers. Een deel daarvan geeft bij de contactgegevens aan bij welke (eigen) onderneming of organisatie men werkzaam is. Sommigen refereren hier in hun reacties zelf aan, of refereren bijvoorbeeld aan het beroep dat men uitoefent. Enkele reacties zijn afkomstig van maatschappelijke organisaties, zoals een vakorganisatie en enkele koepelorganisaties, en in een aantal gevallen is namens een (andere) vereniging of stichting gereageerd. Daarnaast hebben circa 100 (personen namens) plaatselijke kerken een reactie op het voorstel gegeven, of is namens een onder een kerkverband ressorterende vereniging gereageerd. Vanuit de lokale politiek(e) verenigingen) zijn ook enkele reacties verkregen (circa 10).

De inhoud van de reacties is als volgt te verdelen. In enkele tientallen gevallen wordt steun geuit voor het wetsvoorstel (circa 30). Deze reacties laten zich samenvatten met de stelling dat de Zondagswet niet meer past in het huidige tijdsgewricht. In enkele gevallen werd niet duidelijk of betrokkene voor of tegen intrekking van de Zondagswet moet worden gehouden (circa 20). In alle overige gevallen (circa 8.250) geeft de respondent aan tegen intrekking van de Zondagswet te zijn. Veelal worden daarbij één of meer van onderstaande argumenten gebruikt.

In bijna 4.300 reacties wordt als argument genoemd dat intrekking van de Zondagswet ertoe leidt dat er geen vast (collectief) moment van rust meer zal zijn, terwijl het voor ieder mens nodig is, al dan niet in sociale verbanden, tot rust te komen. Ook wordt aangegeven dat de participatiemaatschappij vraagt om een moment om tot rust te komen, in plaats van alle dagen van de week zonder rustmoment door te moeten gaan. Gebrek aan rust zou ook leiden tot een toename van gezondheidsklachten en daarmee ook tot arbeidsongeschiktheid. Gevreesd wordt na intrekking van de Zondagswet geen zondagsrust meer te mógen houden.

Voor bijna 1.600 respondenten zijn mogelijke economische en arbeidsrelationele consequenties reden om zich tegen dit voorstel uit te spreken. Een deel van de respondenten vreest dat winkels voortaan op zondag (ongelimiteerd) open mogen zijn, waarvan met name de middenstand te lijden zou hebben. Ook wordt aangegeven dat het leidt tot een toename van arbeid op zondag (al dan niet van overheids personeel) in het kader van de evenementen die mogelijk plaatsvinden. In andere reacties wordt aangegeven dat intrekking van de Zondagswet het bijzondere karakter van de zondag tenietdoet, met als gevolg dat in de toekomst de druk om winkels op zondag open te stellen groter wordt of dat het moeilijker wordt het verrichten van arbeid op deze dag om principiële redenen achterwege te laten. Het onderhavige wetsvoorstel schept in die zin een precedent, zo wordt gesteld.

In bijna 4.300 reacties wordt een beroep gedaan op een norm uit de Bijbel. Samengevat wordt op dat punt aangegeven dat de zondag door God als rustdag is ingesteld tot welzijn van de mens. Deze rustdag biedt de mens

de mogelijkheid zich te bezinnen op het leven en dient om die reden een ander karakter te hebben dan de andere dagen in de week, zo wordt gesteld. Intrekking van de Zondagswet zou aan dit voorschrift tornen, zo wordt – vaak onder verwijzing naar één of meer passages in de Bijbel – aangegeven.

Daarnaast wordt door ruim 1.200 respondenten aangevoerd dat het wetsvoorstel «haaks staat op de joods-christelijke traditie die Nederland kenmerkt». Uitdrukking geven aan die traditie zou voor behoud van de Zondagswet pleiten. Daarbij vermelden respondenten ook dat christenen wereldwijd al 2.000 jaar op de eerste dag van de week samenkomen om de opstanding van Jezus te herdenken. Een aanpalend argument, dat in circa 900 reacties genoemd wordt, is dat democratie mede inhoudt dat respectvol met minderheden wordt omgegaan. Intrekking van de Zondagswet geeft daar geen blijk van maar wordt juist als negatieve bejegening van christenen ervaren.

Circa 750 respondenten geven aan het van groot belang te achten op zondag ongestoord samen te kunnen komen in een eredienst. De vrees wordt geuit dat intrekking van de Zondagswet leidt tot (meer) verstoring van de kerkelijke erediensten. In dat kader wordt door een aantal (personen namens) plaatselijke kerken gewezen op het feit dat hun kerkgebouw in het centrum van de stad of het dorp staat; vaak eveneens een geschikte plaats om evenementen te houden. Het ongestoord kunnen samenkomen wordt door intrekking van de Zondagswet naar verwachting in de toekomst moeilijker, zo wordt vanuit deze kerken ingebracht.

In ruim 300 reacties wordt betoogd dat het beleid inzake de zondagsrust uniform geregeld dient te zijn. Een centraal geregelde dag van rust wordt voorgestaan omdat wordt verwacht dat sommige (grote) gemeenten in het geheel geen regels zullen stellen ter bescherming van de zondagsrust. Ook wordt aangegeven dat de Zondagswet een goed evenwicht vindt tussen de diverse wensen en belangen in de Nederlandse samenleving. Sommige van deze respondenten stellen daarnaast dat, nu met dit wetsvoorstel de bescherming van de zondagsrust aan gemeenten wordt overgelaten, dit ook ten aanzien van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning zou moeten gelden.

5.4. Reactie

De regering stelt met genoegen vast dat de VNG en het NGB met het wetsvoorstel kunnen instemmen, alsmede dat het CIO geen principiële bezwaren heeft tegen de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen en vertrouwen uitspreekt in de inzet van de lokale overheid om waar nodig maatwerk toe te passen in de directe omgeving van geloofsgebouwen. Tegelijkertijd constateert de regering dat het wetsvoorstel bezwaren oproept bij het Beraad en een groot aantal respondenten bij de internetconsultatie. Deze bezwaren lijken mede te berusten op onduidelijkheden over het wetsvoorstel, die de regering – evenals enkele zorgen die blijken te bestaan – wenst weg te nemen.

Vooropgesteld zij dat het wetsvoorstel ziet op de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid en de gemeentelijke overheid: voorgesteld wordt dat de wetgever niet langer in de Zondagswet regels stelt ter bescherming van de zondagsrust, maar dat dit voortaan aan gemeenten wordt gelaten. Het vergroten van de gemeentelijke autonomie ter zake zodat meer lokaal maatwerk mogelijk is, vormt – overeenkomstig de motie-Schouw/Taverne – de voornaamste achtergrond van dit wetsvoorstel (verwezen zij naar § 2). De mogelijkheid om op zondag aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning te doen die geen

openbare vermakelijkheid vormen, blijft wel op nationaal niveau gewaarborgd, vanwege de algemene behoefte daaraan en aard daarvan.

Het wetsvoorstel bevat geen wijziging van de arbeidstijden of de openstelling van winkels op zondag. De genoemde onderwerpen worden bestreken door de Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet, waarop het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft. Voor zover wordt gevreesd dat intrekking van de Zondagswet in de toekomst consequenties zal hebben voor de openstelling van winkels of het al dan niet verrichten van arbeid op zondag («precedentwerking») zij benadrukt dat laatstgenoemde onderwerpen geheel losstaan van dit wetsvoorstel.

Tot slot merkt de regering op dat het wetsvoorstel er geenszins toe strekt burgers, bedrijven, (maatschappelijke) organisaties of kerkgenootschappen de mogelijkheid te ontnemen om de zondag als rustdag aan te merken en daar consequenties aan te verbinden. Het staat eenieder vrij de zondag als rustdag aan te merken en daar binnen de grenzen van het recht, al dan niet gebaseerd op een religieuze overtuiging, invulling aan te geven. Met het wetsvoorstel wordt christenen dan ook niet het recht ontzegd de zondag conform voorschriften uit de Bijbel in te vullen. Daarnaast geldt dat het geven van overlast bij of het opzettelijk verstoren van kerkdiensten ook na intrekking van de Zondagswet wettelijk strafbaar blijft; verwezen zij naar § 3. Voor het overige zal het aan gemeenten zijn om, afhankelijk van de lokale behoeften en omstandigheden, regelend en besturend op te treden inzake de zondagsrust.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

De gevolgen van intrekking van de Zondagswet voor de bevoegdheden van gemeenten en voor regelgeving gebaseerd op de Zondagswet zijn toegelicht in § 4 van het algemeen deel.

Artikel II

In dit artikel wordt de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag die geen openbare vermakelijkheid vormen (hierna kortheidshalve ook aangeduid als «sportbeoefening en ontspanning») van artikel 7 Zondagswet overgeheveld naar titel III Gemeentewet. Deze titel ziet op de bevoegdheid van het gemeentebestuur.

Evenals onder de Zondagswet is het gemeenten op grond van het voorgestelde artikel 146, eerste lid, Gemeentewet verboden om ter waarborging van de zondagsrust beperkingen te stellen aan vormen van sportbeoefening en ontspanning op zondag die geen openbare vermakelijkheid inhouden. Bij openbare vermakelijkheden – een begrip dat ook voorkomt in artikel 174, eerste lid, Gemeentewet – valt bijvoorbeeld te denken aan kermissen en voor het publiek toegankelijke concerten.¹⁵ Het verbod geldt voor het gehele gemeentebestuur, dat wil zeggen ieder bevoegd orgaan van de gemeente (artikel 5 Gemeentewet), en betreft zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtshandelingen. De verwijzing naar de doelen «wegneming van beletselen voor de viering van de openbare rust op zondag» en «verzekering van die rust» maakt duidelijk dat het gemeentebestuur wel beperkingen mag stellen aan

¹⁵ In § 4.2 van het algemeen deel wordt ingegaan op de gevolgen van het vervallen van de amvb op grond van artikel 4, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, Zondagswet, die enkele bijeenkomsten uitzondert van «openbare vermakelijkheden» in de zin van de Zondagswet.

sportbeoefening en ontspanning met het oog op andere doelen, zoals de handhaving van de openbare orde.

Overeenkomstig artikel 1, eerste lid, Zondagswet strekt de bescherming van sportbeoefening en ontspanning zich tevens uit tot de Hemelvaartsdag en de eerste Kerstdag (voorgesteld artikel 146, tweede lid, Gemeentewet).

Het derde lid vermeldt een aantal bijeenkomsten waarvan redelijkerwijze geen beletselen voor de viering van en ter verzekering van de openbare rust op zondag zijn te duchten. Deze bijeenkomsten zijn nu opgenomen in het Besluit ex artikel 4, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, der Zondagswet (zie ook § 4.2 van het algemeen deel). Het lid stelt buiten kijf dat gemeenten ten aanzien van de genoemde bijeenkomsten geen beperkingen mogen stellen ter wegneming van beletselen voor de viering van en ter verzekering van de openbare rust op zondag.

Enkele elementen van artikel 7 Zondagswet keren niet expliciet terug in het voorgestelde artikel 146 Gemeentewet, omdat zij besloten liggen in het ruim geformuleerde verbod in het eerste lid. Het betreft de vermelding van plaatselijke verordeningen (artikel 7, eerste lid, Zondagswet), besluiten van een orgaan ingesteld tot uitvoering van een gemeenschappelijke regeling (artikel 7, derde lid, onder a, Zondagswet) en privaatrechtelijke rechtsvormen (artikel 7, derde lid, onder b, Zondagswet). Het ruime, tot het gehele gemeentebestuur gerichte verbod van artikel 146, eerste lid, omvat het stellen van beperkingen aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning die geen openbare vermakelijkheid vormen via een plaatselijke verordening. Ook staat het verbod in de weg aan het gebruik van een privaatrechtelijke rechtsvorm en de overdracht van bevoegdheden aan een gemeenschappelijke regeling om dergelijke beperkingen te (laten) stellen. Voorts verliest de bevoegdheid in artikel 7, vierde lid, Zondagswet om artikel 2 Zondagswet van overeenkomstige toepassing te verklaren haar grond door het vervallen van het laatstgenoemde artikel.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
S.A. Blok