

Vergaderjaar 2015–2016

34 464

Voorstel van wet van het lid Koşer Kaya tot intrekking van de Zondagswet

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 juli 2016, no. W04.16.0110/l en de reactie van initiatiefneemster d.d. 22 juli 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 april 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Koşer Kaya tot intrekking van de Zondagswet, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot intrekking van de Zondagswet en tevens tot aanvulling van de Gemeentewet. De aanvulling van de Gemeentewet beoogt te verhinderen dat het gemeentebestuur – op de grond dat zij op een godsdienstige rustdag of feestdag plaatsvinden – beperkingen stelt aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning, die niet in overwegende mate zijn te beschouwen als openbare gemakkelijheden.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht nut en noodzaak van intrekking van de Zondagswet in de toelichting op het wetsvoorstel niet overtuigend aangetoond. De Zondagswet verzekert tot op zekere hoogte dat op een vaste dag in de week een moment van rust en ruimte voor ontspanning is gewaarborgd, ook voor diegenen die hieraan geen religieuze motieven verbinden. Met deze wet is beoogd een balans te vinden tussen de uiteenlopende opvattingen van de verschillende bevolkingsgroepen over de zondagsviering en de openbare rust op de zondag, waarbij aan het gemeentebestuur een zekere vrijheid is gelaten om met het oog op de lokale situatie een nadere afweging te maken. Uit de toelichting blijkt niet waar de vigerende regeling tekort schiet en/of dat deze onevenwichtig zou zijn. Voorts wordt niet beargumenteerd waarom de balans in de huidige wet in strijd zou zijn met de scheiding van kerk en staat en het recht op gelijke behandeling.

De Afdeling adviseert het voorstel alsnog dragend te motiveren of, wanneer dit niet mogelijk blijkt, het wetsvoorstel te heroverwegen.

1. Nut en noodzaak van intrekking van de Zondagswet

Volgens de toelichting ligt aan het wetsvoorstel «een principiële gedachte met betrekking tot de taken van de overheid ten grondslag.» Die gedachte – mede tot uitdrukking gebracht in de preambule – houdt in dat het niet tot de taken van de overheid behoort om maatregelen te nemen met betrekking tot godsdienstige aangelegenheden als de «viering van de zondag» of de verzekering van de «zondagsrust». Dergelijke maatregelen zouden zich niet verdragen met het beginsel van de scheiding van kerk en staat. Bovendien kunnen deze maatregelen een schending opleveren van het recht op gelijke behandeling van verschillende godsdiensten en levensovertuigingen, aldus de toelichting. «Daarmee neemt de initiatiefneemster uitdrukkelijk afstand van de beweegredenen van de huidige Zondagswet. Zij wil daarmee bereiken dat na de intrekking van de Zondagswet gemeentebesturen niet zonder meer bevoegd worden tot het nemen van alle maatregelen die nu bij en krachtens de Zondagswet genomen zijn, en kunnen worden.»¹ Voorts noemt de toelichting als motief voor intrekking van de Zondagswet dat de verplichte zondagsrust ook wordt opgelegd aan dat deel van de bevolking dat geen lid is van een kerkgenootschap dat oproept tot zondagsviering en het eerbiedigen van de zondagsrust.

De toelichting onderkent dat er in gemeenten niettemin behoefte kan zijn aan een bepaald niveau van «openbare rust». Het voorstel laat het dan ook toe dat gemeenten er in dat geval voor kunnen kiezen op zondagen – of andere dagen van de week – een bepaald niveau van openbare rust te bevorderen en daartoe strekkende maatregelen te nemen.²

De Afdeling merkt over deze motivering het volgende op.

a. Doel van de Zondagswet

De huidige Zondagswet is in 1953³ tot stand gekomen ter vervanging van de Zondagswet 1815.⁴ Bij de totstandkoming ervan merkte de regering op dat de verzekering van de plichtmatige viering van de zondag die aan Zondagswet 1815 ten grondslag lag als achterhaald moest worden beschouwd.⁵

De huidige Zondagswet verbiedt dat er op de zondag in de nabijheid van kerken of andere gebouwen voor de openbare eredienst in gebruik, zonder strikte noodzaak gerucht wordt verwekt, waardoor de godsdienstoefening wordt verhinderd,⁶ dat gerucht wordt verwekt op een afstand van meer dan 200 meter vanaf het punt van verwekking,⁷ dat er voor 13.00 uur openbare vermakelijkheden, optochten of bijeenkomsten plaatsvinden, gelegenheid wordt gegeven of daaraan wordt deelgenomen⁸ en dat de openbare rust zonder genoegzame reden door arbeid in beroep of bedrijf wordt verstoord.⁹ Daarnaast kan de gemeenteraad bij verordening openbare vermakelijkheden die op de zondag na 13.00 uur

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 464, nr. 3, blz. 2.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 464, nr. 3, blz. 3.

³ Voorschriften ter wegneming van beletselen voor de viering van en ter verzekering van de openbare rust op de Zondag (Zondagswet), Wet van 15 oktober 1953, Stb. 1953, 490.

⁴ Wet van 1 maart 1815, Stb. 1815, 21.

⁵ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 1950/51, 2176 nr. 3, blz. 1.

⁶ Artikel 2, eerste lid, van de Zondagswet.

⁷ Artikel 3, eerste lid, van de Zondagswet.

⁸ Artikel 4, eerste lid, van de Zondagswet.

⁹ Artikel 6 van de Zondagswet.

worden gehouden verbieden.¹⁰ Van deze verboden kan de burgemeester ontheffing verlenen op grond van een door de gemeenteraad opgestelde verordening.¹¹

Teneinde een te ruim gebruik van de verbodsbevoegdheden te verhinderen kan bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden bepaald welke gemakkelikheden niet worden beschouwd als openbare gemakkelikheden en aldus niet door een verbod op grond van de Zondagswet kunnen worden getroffen.¹² Tot slot stond de Zondagswet niet toe dat in gemeentelijke verordeningen verbodsbepalingen worden opgenomen omtrent sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondag, voor zover die niet als openbare gemakkelikheden worden georganiseerd en daarin niet door de Zondagswet is voorzien.¹³ Omdat deze bepaling alleen betrekking had op de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad, is in 1972 een initiatiefwetsvoorstel ingediend om uitbreiding te geven aan deze bepaling, in die zin dat alle besluiten van een orgaan van de gemeente aan deze beperking zouden worden onderworpen.¹⁴ De aanhangigmakers meenden dat een inrichting die eigendom is van de overheid, of waarin de overheid op een of andere wijze deelneemt, op zondag niet gesloten behoort te zijn.¹⁵ Deze wijziging verscheen in 1976 in het Staatsblad.¹⁶

De Zondagswet 1953 vormt aldus een compromis tussen de verschillende, soms tegengestelde, belangen.¹⁷ Met deze wet is beoogd een balans te vinden tussen de uiteenlopende opvattingen bij de verschillende bevolkingsgroepen over de zondagsviering en de openbare rust op zondag,¹⁸ waarbij aan het gemeentebestuur een zekere vrijheid is gelaten om met het oog op de lokale situatie een nadere afweging te maken. Daartoe bevat de wet bepaalde geclausuleerde verboden, waarvan de burgemeester ontheffing kan verlenen. Daarnaast beschikt de gemeenteraad over een begrensde bevoegdheid om nadere regels te stellen, in welke mate burgers, in het bijzonder dat deel van de bevolking dat geen lid is van een kerkgenootschap, de zondagsrust als bezwaarlijk dan wel als opgelegd door de overheid ervaren. Uit de toelichting blijkt niet waar de vigerende regeling tekortschiet en/of dat deze onevenwichtig zou zijn.

¹⁰ Artikel 4, tweede lid, van de Zondagswet.

¹¹ Artikel 3, tweede lid, en artikel 4, derde lid, van de Zondagswet.

¹² Artikel 4, vierde lid, van de Zondagswet. Op grond van deze delegatiebepaling is het Besluit van 27 november 1953 tot stand gebracht, Stb. 1953, 526. Het nu nog resterende enige inhoudelijke artikel van dit besluit luidt: «Niet als openbare gemakkelikheden in de zin van de Zondagswet zullen worden beschouwd: toneelvoorstellingen, filmvoorstellingen, concerten en andere openbare bijeenkomsten, welk in besloten ruimten worden gehouden en de geestelijke, zedelijke of culturele verheffing of ontwikkeling van het publiek ten doel hebben.» Overigens zou dit de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van een gemeentelijke verordening een vergunning voor een openbare gemakkelikheden te weigeren onverlet laten, zolang die weigering niet berust op de motieven van de Zondagswet, Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 1952/53, 2176, nr. 178a, blz. 2 (r.k.).

¹³ Artikel 7 van de Zondagswet.

¹⁴ Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 7 van de Zondagswet van de leden Goudsmit en Van den Doel, Kamerstukken II 1971/72, 11 678, nr. 2. In de eindfase werd de verdediging van dit wetsvoorstel overgenomen door de leden Franssen en Jurgens, Kamerstukken I 1974/75, 11 678 nr. 88 en uiteindelijk gepubliceerd in Stb. 1976, 289. De aanhangigmakers reageerden hiermee op een uitspraak van de Hoge Raad dat het feitelijk verhinderen door een orgaan van de gemeente van sportbeoefening of een andere vorm van ontspanning op zondag niet in strijd is met de wet, omdat het geen gemeentelijke verordening betreft (HR 11 januari 1972, ECLI:NL:HR:1972:AC1773. Deze uitspraak betrof het kraken van het zwembad in 't Harde, dat op last van de gemeente 's zondags was gesloten).

¹⁵ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 1971/72, 11 678, onder punt 2.

¹⁶ Stb. 1976, 289, in werking getreden op 21 juni 1976.

¹⁷ Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 1952/53, 2176 nr. 178a, blz. 1.

¹⁸ Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 1952/53, 2176 nr. 178a, blz. 1.

De Afdeling wijst erop dat de Zondagswet beoogt te verzekeren dat op een vaste dag in de week een moment van rust en ruimte voor ontspanning is gewaarborgd, ook voor diegenen die hieraan geen religieuze motieven verbinden.¹⁹ Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom hieraan niet langer behoefte zou bestaan. Daarnaast wordt in de toelichting niet gemotiveerd in welke mate burgers, in het bijzonder dat deel van de bevolking dat geen lid is van een kerkgenootschap, de zondagsrust als bezwaarlijk dan wel als opgelegd door de overheid ervaren. Uit de toelichting blijkt niet waar de vigerende regeling tekortschiet en/of dat deze onevenwichtig zou zijn.

Zoals de Afdeling terecht memoreert, ligt aan het wetsvoorstel een principiële gedachte met betrekking tot de taken van de overheid ten grondslag, welke betrekking heeft op het beginsel van de scheiding van kerk en staat en gelijke behandeling van kerkgenootschappen. Dat impliceert dat vragen omtrent nut en noodzaak van het handhaven of intrekken van de Zondagswet in dat licht moeten worden beantwoord. Hierna, onder b, zal daarop nader worden ingegaan.

De Afdeling karakteriseert de Zondagswet als een compromis tussen verschillende, soms tegengestelde, belangen en als een balans tussen uiteenlopende opvattingen over de zondagsviering bij verschillende bevolkingsgroepen. De initiatiefneemster is echter van mening dat het geen taak van de overheid kan zijn – en overigens ook onmogelijk is – een balans te vinden tussen uiteenlopende godsdienstige opvattingen. Voor zover de overheid een taak heeft dient de overheid wel rekening te houden met verschillende belangen, maar met de wijze waarop in het wetsvoorstel wordt voorgesteld de Zondagswet in te trekken worden noch de belangen van degenen die op zondag religieuze verplichtingen willen onderhouden geschaad, noch van degenen die aan een wekelijkse rustdag geen religieuze motieven verbinden.

In de memorie van toelichting is verwezen naar het belang van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding op zondagen, zonder daarin door de overheid beperkt te worden. Daarbij is ook opgemerkt dat het naleven van godsdienstige verplichtingen in de private sfeer ligt, dat de eventuele afwezigheid van rust buiten kerkgebouwen en woonhuizen, waarbinnen de viering van de zondag pleegt plaats te vinden, geen beletsel hoeft op te leveren voor hen die hun godsdienst willen belijden in erediensten en met het onderhouden van religieuze geboden, en dat de huidige Zondagswet niet noodzakelijk is om hen voldoende ruimte te geven om hun godsdienst te belijden. Voorts is vermeld dat de onderzoekers van de VU het niet aannemelijk achten dat de afwezigheid van zondagsrust zou kunnen worden gezien als een beperking van de godsdienstvrijheid van degenen die zich aan het gebod tot heiliging van de zondag willen houden.

De Afdeling wijst ook op de belangen van degenen die geen religieuze motieven verbinden aan een vaste dag in de week als moment van rust en ruimte voor ontspanning. De Zondagswet beoogt volgens de Afdeling te verzekeren dat die zijn gewaarborgd. Daarbij beroept de Afdeling zich op een passage in de memorie van toelichting, waarin wordt uiteengezet dat behoefte bestaat aan een wekelijkse rustdag ten behoeve van de behoefte

¹⁹ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 1950/51, 2176, nr. 3: bedacht dient te worden «dat de behoefte aan ontspanning in deze tijd voor velen is samengegroeid met de behoefte aan een wekelijkse rustdag. Wat de beoefening van sport en andere lichaamsbeweging betreft, voor hen, die op werkdagen daartoe geen gelegenheid hebben, mag dit gevoeglijk een levensbehoefte heten.» Met het oog op deze maatschappelijke functie is mede voorzien in artikel 5:5 en 5:6 van de Arbeidstijdenwet 1995 en in artikel 2 van de Winkeltijdenwet 1996.

aan sport en ontspanning. Daarmee wordt echter slechts een motivering gegeven voor artikel 7 van de wet. Dat artikel is uitdrukkelijk een uitzondering op de overige inhoud van de wet. Het is ook het enige artikel dat het karakter heeft van een waarborg ten behoeve van degenen die aan een vaste rustdag in de week geen religieuze motieven verbinden. In het wetsvoorstel wordt dit artikel, in een gewijzigde redactie en op een andere plaats, gehandhaafd.

De initiatiefneemster is namelijk niet van mening dat niet langer behoefte bestaat aan het verzekeren van vaste dagen in de week voor rust en ontspanning. Voor de meeste mensen zijn dat de zaterdag en de zondag. Daarvoor is echter de Zondagswet, met uitzondering van artikel 7, niet van belang. Uiteraard wél van groot belang hiervoor is de Arbeidstijdenwet, in het bijzonder artikel 5:6 van die wet. In het wetsvoorstel wordt daaraan dan ook niet getornd.

Aan de initiatiefneemster zijn geen gegevens bekend waaruit blijkt in welke mate burgers, in het bijzonder dat deel van de bevolking dat geen lid is van een kerkgenootschap, de zondagsrust als bezwaarlijk dan wel als opgelegd door de overheid ervaren. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarnaar – terecht – ook geen onderzoek laten doen.

Dat de verboden van de Zondagswet door de overheid zijn opgelegd is onmiskenbaar. Wie in de Zondagswet leest, dat hij kan worden gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie (€ 4.100), indien hij het verbod overtreedt 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, of op zondag zonder genoegzame reden de openbare rust door arbeid in beroep of bedrijf te verstoren, kan zeer wel een gevoel van rechtsonzekerheid ervaren.

Los van de inhoud van de wet is wel aannemelijk dat burgers, ongeacht of zij lid zijn van een kerkgenootschap, «zondagsrust» in de zin van «een vrije dag» allerm minst als bezwaarlijk ervaren. Dat wordt echter niet door de Zondagswet, maar door de Arbeidstijdenwet bewerkstelligd.

Het betekent ook niet dat er geen goede grond is om de Zondagswet in te trekken. Hetgeen hierboven en in de memorie van toelichting is opgemerkt over de bij deze wet betrokken belangen voert tot de conclusie dat de vigerende regeling voor het behartigen daarvan niet nodig is, en daardoor per definitie ook onevenwichtig is.

Nog belangrijker is echter, dat die regeling niet passend en niet nodig is vanuit de visie van de initiatiefneemster over wat de taken van de overheid zijn. De opvattingen daarover kunnen in de loop van de tijd veranderen. De Zondagswet is nu 63 jaar oud. Waarom het nu niet (meer) tot de taken van de overheid behoort om met het oog op de viering van de zondag maatregelen te nemen ter verzekering van de zondagsrust, is in de memorie van toelichting, anders dan de Afdeling stelt, wel degelijk beargumenteerd. Hierna, onder b, wordt er nader op ingegaan.

b. Scheiding van kerk en staat

De scheiding van kerk en staat betekent in de Nederlandse context niet dat de overheid geen enkele bemoeienis mag hebben met godsdienstige of levensbeschouwelijke aangelegenheden. Deze context verschilt van die in Frankrijk of Italië, waar volstreekte neutraliteit (laïcité, laicità) van de overheid (althans in theorie²⁰) het uitgangspunt is. In de Nederlandse verhoudingen brengt de scheiding van kerk en staat mee dat de overheid geen voorkeur (of afkeer) uitspreekt voor (of tegen) een godsdienstige stroming of levensbeschouwing, deze stromingen en beschouwingen

²⁰ Ook Frankrijk heeft zijn Zondagswet.

gelijk behandelt en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in acht neemt. Hieruit volgt dat de overheid op het punt van godsdienst of levensbeschouwing, anders dan de toelichting stelt, binnen genoemde marges ter zake regulerend mag optreden, mits het beginsel van gelijke behandeling in acht genomen wordt.²¹ In zoverre kan het beginsel van de scheiding van kerk en staat in de Nederlandse context geen dragende motivering zijn om de Zondagswet in te trekken.

Zoals hiervoor (onder punt a.) reeds is aangestipt waarborgt de Zondagswet mede dat op één vaste dag in de week een moment van rust en ruimte voor recreatie is gewaarborgd.²² Naast dit algemene motief worden in de Zondagswet begrensde voorzieningen gegeven ten behoeve van de zondagsrust, waarbij ruimte is voor lokale maatvoering, welke maatvoering evenwel geen verbod mag inhouden met betrekking tot recreatie die niet als openbare gemakelijkheid is te beschouwen. Dat de scheiding van kerk en staat en het beginsel van gelijke behandeling met de Zondagswet en de daarop gebaseerde praktijk niet in acht worden genomen wordt door de initiatiefneemster niet nader gemotiveerd.

De scheiding van kerk en staat is een uit de Verlichting voortgekomen beginsel, dat niet in de Grondwet is vastgelegd. Dat impliceert dat, buiten de in de Grondwet geregelde onderwerpen op het gebied van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en het recht op gelijke behandeling, niet vast ligt op welke terreinen van godsdienst of levensbeschouwing waarbij het beginsel van de scheiding van kerk en staat aan de orde kan zijn, de overheid regulerend mag optreden. Daarvoor zullen slechts politieke opvattingen met betrekking tot de taken van de overheid bepalend zijn. Die opvattingen kunnen in de loop van de tijd veranderen. Zij worden vastgelegd op het niveau van de wet. In de praktijk zijn dat een aantal verschillende wetten. De Zondagswet is er slechts één van. Uit het voorgaande volgt, dat politieke opvattingen met betrekking tot de taken van de overheid en het beginsel van de scheiding van kerk en staat wel degelijk een motivering kunnen opleveren om de Zondagswet in te trekken.

Zoals ook de Afdeling uiteenzet, brengt de scheiding van kerk en staat met zich mee dat de overheid geen voorkeur uitspreekt voor een godsdienstige stroming of levensbeschouwing en deze stromingen en beschouwingen gelijk behandelt. Dat dit beginsel met de Zondagswet niet in acht wordt genomen behoeft geen nadere motivering. Het intitulé van de wet spreekt over de zondag en *Christelijke* feestdagen. Rust- en feestdagen van andere godsdiensten dan de christelijke worden in de wet niet, en daarmee ongelijk behandeld.

Die ongelijke behandeling hoeft in de visie van de initiatiefneemster overigens geen aanleiding te zijn om met wetgeving eventuele beletsel voor de viering van rust- en feestdagen van alle godsdiensten weg te nemen. Dat is niet nodig en ook geen taak van de overheid.

Dit standpunt van de initiatiefneemster is overigens uitdrukkelijk beperkt tot het onderwerp van de Zondagswet: de «openbare rust» op rust- en

²¹ De Afdeling wijst in dit verband op de artikelen 3 en 10 van de Wet openbare manifestaties (Wom). Voordien was de Wet op de kerkgenootschappen van 1853 (Wet van 10 september 1853) van toepassing; deze wet is ingetrokken bij het in werking treden van de Wom in 1988.

²² Vgl. HR 30 maart 1984, AB 1984, 366: bij christelijke «feestdagen gaat het immers om feestdagen die door de Nederlandse samenleving zijn aanvaard als dagen waarop niet gewerkt hoeft te worden, ongeacht het geloof van de werknemer. Ook al hebben deze feestdagen hun oorsprong in het christelijke geloof, zij zijn tot algemeen aanvaarde vrije dagen geworden, die als zodanig gelden voor allen die aan de Nederlandse samenleving deelnemen, van welk geloof of van welke nationaliteit zij ook zijn.» In de maatschappelijke behoefte aan een vaste rustdag is naderhand mede voorzien in artikel 5:5 en 5:6 van de Arbeidstijdenwet 1995 en in artikel 2 van de Winkeltijdenwet 1996.

feestdagen. Op andere terreinen, zoals dat van de Arbeidstijdenwet, kunnen zeer wel andere afwegingen worden gemaakt.

c. Toepassing van de Zondagswet

Uit een onderzoek naar het feitelijk gebruik van de Zondagswet²³ blijkt dat hantering van de op deze wet gebaseerde gemeentelijke bevoegdheden slechts beperkt plaatsvindt.²⁴ Het aantal rechterlijke uitspraken over de Zondagswet is gering.²⁵ Dat rechtvaardigt niet de conclusie dat de Zondagswet een dode letter is (geworden) en geen bestaansrecht meer zou hebben. Evenzogoed zou het gegeven dat de Zondagswet weinig conflicten genereert kunnen betekenen dat zij voldoet aan haar doelstelling: het tot stand brengen van een – veelal lokaal nader ingevulde – balans tussen verschillende, soms tegenstrijdige belangen, voortvloeiend uit de uiteenlopende opvattingen over de zondagsrust en vrijetijdsbesteding.

De Afdeling verzet zich hier tegen een conclusie, die in de memorie van toelichting niet voor komt. Niet is betoogd dat de Zondagswet een dode letter is geworden. Evenmin is *op grond van het feitelijk gebruik van de Zondagswet* betoogd dat de Zondagswet geen bestaansrecht meer heeft. Dat de Zondagswet geen bestaansrecht meer heeft vloeit voort uit het standpunt van de initiatiefneemster over de taak van de overheid en de scheiding van kerk en staat. Juist daarom is in de motivering voor het wetsvoorstel ook geen plaats toegekend aan het feitelijk gebruik van de Zondagswet en aan het aantal rechterlijke uitspraken.

d. Conclusie

De Afdeling concludeert uit het voorgaande dat nut en noodzaak van intrekking van de Zondagswet niet dragend is gemotiveerd. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen, of, indien dit niet mogelijk blijkt, het voorstel te heroverwegen.

De initiatiefneemster heeft in het voorgaande uiteengezet dat er een goede motivering is voor het intrekken van de Zondagswet. Het advies van de Afdeling heeft haar geen aanleiding gegeven het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Gevolgen van intrekking van de Zondagswet

a. Gevolgen voor de gemeentelijke verordeningbevoegdheid

In het onderzoek dat de Vrije Universiteit Amsterdam heeft verricht naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet wordt geconcludeerd dat de vraag op welke wijze en in welke mate gemeentebesturen na intrekking van de Zondagswet nog kunnen gaan voorzien in

²³ «Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet» van Necker van Naem, september 2015.

²⁴ Uit het onderzoek van Necker van Naem (paragraaf 6) blijkt dat 87% van de 393 gemeenten (waarvan 293 aan het onderzoek hebben meegewerkt) geen gebruik maakt van de verbodsbepalingen en maatregelen die de Zondagswet biedt (conclusie 3). Bij slechts 2% van de gemeenten is het gebruik beperkt tot (combinaties van) verbodsbepalingen (conclusie 4). 11% van de gemeenten gebruikt (combinaties van) verbodsbepalingen en maatregelen, onthefingen en/of aanvullende maatregelen (conclusie 5).

²⁵ Zie daarvoor de tabel bij het onderzoek «Juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet,» hierna aangeduid als het VU-onderzoek, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10, waarin 23 uitspraken worden vermeld.

regelingen ter bescherming van de zondagsrust in belangrijke mate afhankelijk is van de motieven die aan die intrekking ten grondslag liggen. Wanneer de intrekking van de Zondagswet berust op het motief dat in Nederland geen behoefte meer bestaat aan eerbiediging van de zondagsrust – zoals het geval is in het voorstel – zal de mogelijkheid voor gemeenteraden om met dit motief voor ogen regels te stellen uitgesloten zijn.²⁶

Niettemin wordt in de toelichting onderkend dat in gemeenten behoefte kan en moet zijn om regels te stellen met het oog op een bepaald niveau van «openbare rust». Het motief voor gemeenten om hiertoe maatregelen te nemen voor zondagen – of andere dagen van de week – zal geoorloofd zijn voor zover dit motief neutraal geformuleerd is.²⁷ Het gaat daarbij vooral om het voorkómen van geluids- en verkeersoverlast. Dat kan bijvoorbeeld worden bevorderd door het weren van evenementen – zoals kermissen en motorcrosses – die onmiskenbaar dit soort overlast kunnen opleveren, aldus de toelichting.²⁸

Gelet op de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting wil het voorstel uitsluiten dat de gemeenteraden hun verordenende bevoegdheid gebruiken met de motieven «viering van de zondagsrust en eerbiediging van de zondagsrust». Daarnaast wordt evenwel opgemerkt dat gemeentelijke regelingen gericht op het weren van overlast die op een ander motief berusten, onaangetast blijven.

De Afdeling merkt op dat met de intrekking van de Zondagswet ook de grenzen die deze wet stelt aan de mogelijkheid om bij verordening of anderszins beperkingen op te leggen aan de ingezetenen om de zondagen daarmee vergelijkbare dagen naar eigen inzicht recreatief te besteden²⁹, zullen vervallen. Door het laten vervallen van de betreffende bepalingen is daarmee evenwel niet uitgesloten dat de mogelijkheid om bij verordening beperkingen op te leggen – mits op grond van een ander motief dan de eerbiediging van de zondagsrust – verder (kunnen) gaan dan thans op grond van de Zondagswet is toegestaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheid dat gemeentebesturen met de intrekking van de Zondagswet meer ruimte zouden kunnen krijgen om – met een neutraal motief – beperkingen te stellen aan recreatie op zon- en feestdagen, en te bezien hoe die mogelijkheid zich verhoudt tot de strekking van het wetsvoorstel en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling gaat er ten onrechte van uit, dat het voorstel tot intrekking van de Zondagswet berust op het motief dat in Nederland geen behoefte meer bestaat aan eerbiediging van de zondagsrust. De memorie van toelichting laat zich daar niet over uit. Het wetsvoorstel berust op het motief dat het niet tot de taken van de overheid behoort om maatregelen te nemen met betrekking tot godsdienstige aangelegenheden als de «viering van de zondag» en de «verzekering van de zondagsrust». Betoogd wordt dat die in de private sfeer liggen. Daarom wordt in de memorie van toelichting onderscheid gemaakt tussen de «zondagsrust» als godsdienstige verplichting en «openbare rust» in de zin van de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast, waaromtrent gemeentelijke verordeningen vastgesteld kunnen worden.

²⁶ Zie het VU-onderzoek, paragraaf 4.1.

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 464, nr. 3, blz. 4–5.

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 464, nr. 3, blz. 3.

²⁹ Zie de hiervoor genoemde beperkingen die worden gesteld in de AMvB op grond van artikel 4, vierde lid van de Zondagswet en artikel 7 van de Zondagswet.

De Afdeling wijst erop dat met de intrekking van de Zondagswet ook de grenzen die deze wet stelt aan de mogelijkheid om bij verordening of anderszins beperkingen op te leggen aan de ingezetenen om de zondagen daarmee vergelijkbare dagen naar eigen inzicht recreatief te besteden, zullen vervallen. Daarbij gaat het om artikel 7 van de Zondagswet en om de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4, vierde lid. Artikel 7 wordt in het wetsvoorstel – in een gewijzigde redactie en op een andere plaats – gehandhaafd. De algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4, vierde lid, heeft betrekking op toneelvoorstellingen, filmvoorstellingen, concerten en andere openbare bijeenkomsten die in besloten ruimten worden gehouden. Daarover wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat de impact daarvan op de «openbare rust» in het algemeen niet groter zal zijn dan het in- en uitgaan van een kerkdienst, dat zij aldus geen substantiële invloed hebben op de «openbare rust» in de zin van afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast en dat het voor een gemeente die met een hierop betrekking hebbende verordening de openbare rust wil bevorderen moeilijk kan worden om overtuigend te motiveren dat een gemeentelijk belang in het geding is. Daarbij komt nog hetgeen in de memorie van toelichting in het algemeen is opgemerkt over de taak van de overheid met betrekking tot godsdienstige aangelegenheden als de «viering van de zondag» en de verzekering van de «zondagsrust».

De initiatiefneemster meent dat aldus in de toelichting voldoende aandacht is besteed aan de mogelijkheid dat gemeentebesturen met de intrekking van de Zondagswet meer ruimte zouden kunnen krijgen om – met een neutraal motief – beperkingen te stellen aan recreatie op zon- en feestdagen.

b. Aanvulling van de Gemeentewet

Teneinde te voorkomen dat na intrekking van de Zondagswet de autonome gemeentelijke verordeningbevoegdheid wordt gehanteerd om sportbeoefening en andere vormen van ontspanning te beperken op een godsdienstige rust- of feestdag, voorziet het voorstel in de invoering van artikel 146 van de Gemeentewet. Dit artikel verbiedt het gemeentebestuur beperkingen te stellen aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning, die niet als in overwegende mate openbare gemakkelikheden zijn te beschouwen, enkel op de grond dat deze plaatsvinden op een godsdienstige rustdag of feestdag.³⁰

De Afdeling merkt op dat de aanduiding «godsdienstige rustdag of feestdag» minder goed is omlind dan de «zondag» of «door één of meer kerkgenootschappen tot rust- en feestdagen bestemde dagen.»³¹ De formulering van de bepaling lijkt te zijn ontleend aan artikel 7 van de Zondagswet. Er zijn echter belangrijke verschillen. De voorgestelde bepaling spreekt van evenementen die «niet als in overwegende mate als openbare gemakkelikheden zijn te beschouwen». Volgens de toelichting is beoogd daarmee uit te sluiten dat sportwedstrijden die slechts een beperkt openbaar karakter hebben, doordat er maar weinig publiek bij aanwezig is, aan beperkingen kunnen worden onderworpen, uitsluitend vanwege het feit dat zij plaatsvinden op een godsdienstige rustdag of feestdag. Deze bepaling kan tot lastige interpretatiekwesaties leiden met betrekking tot de vraag of voldaan is aan de omschrijving «niet als in overwegende mate openbare gemakkelikheden»; en of sprake is van

³⁰ Artikel II van het voorstel; het beoogde artikel 146 van de Gemeentewet.

³¹ Vergelijk artikel 7 van de Zondagswet.

activiteiten die als «openbare gemakelijkheid» moeten worden beschouwd.³²

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet nader gepreciseerd wordt wat onder de termen in het voorgestelde artikel dient te worden begrepen. Zij adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling maakt opmerkingen over twee termen in het voorgestelde artikel 146 van de Gemeentewet.

In de eerste plaats merkt de Afdeling op dat de aanduiding «godsdienstige rustdag of feestdag» minder goed is omlind dan de «zondag» of «door één of meer kerkgenootschappen tot rust- en feestdagen bestemde dagen». In de memorie van toelichting is reeds uiteengezet waarom voor deze algemene omschrijving is gekozen. Hij moet, om geen onderscheid te maken tussen verschillende godsdiensten, betrekking hebben op alle rust- en feestdagen van alle godsdiensten. Voorts vergt het waarborgkarakter van het artikel een ruime omschrijving.

In de tweede plaats meent de Afdeling, dat spreken over evenementen die «niet als in overwegende mate als openbare gemakelijkheden zijn te beschouwen» tot lastige interpretatiekwesies kan leiden.

De initiatiefneemster wil dit relativeren door erop te wijzen dat het werken met het begrip «in overwegende mate» in de wetgevingspraktijk niet ongebruikelijk is. Zoeken op deze woorden in wetten.nl levert 100 resultaten op.

De mate van interpretatie die dit in de praktijk van de uitvoering met zich mee zal brengen, is naar het oordeel van de initiatiefneemster niet groter dan de interpretatie die nodig is als gekozen moet worden tussen wèl of géén «openbare gemakelijkheid». Nadere normering door het toevoegen van «in overwegende mate» is verkieslijker, met het oog op het in de memorie van toelichting uiteengezette belang te voorkomen dat de bescherming die het artikel aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning beoogt te bieden komt te vervallen als een sportwedstrijd in beperkte mate tevens het karakter van een openbare gemakelijkheid heeft, omdat er enig publiek bij aanwezig is.

Op grond van het vorenstaande acht de initiatiefneemster het niet nodig het wetsvoorstel aan te passen.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De initiatiefnemer,
Koşer Kaya

³² Vermoedelijk is met laatstgenoemde term bedoeld te verwijzen naar de «openbare bijeenkomsten en gemakelijkheden» in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Het voorgestelde artikel noch de toelichting verwijzen daarnaar, zodat ongewis is of daadwerkelijk wordt bedoeld op het betreffende begrip in de Gemeentewet. Dit klemt te meer, omdat met de intrekking van de Zondagswet ook de daarop rustende AMvB, waarin is omschreven wat voor de toepassing van de Zondagswet in ieder geval niet wordt aangemerkt als een openbare gemakelijkheid, vervalt.