

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 10

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2015

Bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2013 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een motie van de leden Schouw (D66) en Taverne (VVD) aanvaard (Handelingen II 2012/13, nr. 37, item 8), waarin de regering wordt verzocht een wetsvoorstel in te dienen om te Zondagswet in te trekken.¹ In reactie op deze motie heb ik uw Kamer schriftelijk laten weten het van belang te achten eerst te onderzoeken hoe de Zondagswet op dit moment in de praktijk functioneert, aangezien daarover weinig bekend is.²

De bedoelde onderzoeken zijn thans afgerond en bij deze Kamerbrief gevoegd³. Onderzocht is hoe vaak de Zondagswet wordt toegepast en hoe de wet wordt ervaren, alsook wat de gevolgen van een eventuele intrekking zouden zijn en hoe dat zou worden ervaren.

Onderzoek naar de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet

De Vrije Universiteit Amsterdam (VU) heeft in opdracht van mijn ministerie de juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet in kaart gebracht. Onderzocht is wat de reikwijdte is van de gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Zondagswet en welke gevolgen een eventuele intrekking van de Zondagswet zou hebben.

We schetsen eerst op hoofdlijnen de inhoud van de Zondagswet: de wet heeft tot doel het wegnemen van beletselen die aan de viering van de zondagrust in de weg kunnen staan. De Zondagswet heeft niet tot doel om het vieren van de zondagrust te bevorderen.

¹ Kamerstuk 33 400 VII, nr. 23.

² Kamerstuk 34 000 VII, nr. 6.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De wet bevat een aantal algemene verboden. Op grond van artikel 2 is het verboden om onnodig gerucht in de nabijheid van kerken te veroorzaken, waardoor de godsdienstuitoefening wordt gehinderd. 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 vermakelijkheden voor 13.00 uur verboden. Op grond van artikel 5 is het op zondag 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 een strafbaar feit op (artikel 8 Zondagswet).

Er is één algemene uitzondering op de wettelijke verboden. Vormen van sport en ontspanning die niet als openbare vermakelijkheid in de zin van de wet zijn te beschouwen, mogen door gemeentebesturen noch via het publiekrecht, noch via het privaatrecht worden verboden om de zondagsrust te waarborgen (artikel 7 Zondagswet).

Burgemeesters hebben een aantal bevoegdheden op grond van de Zondagswet en gemeenteraden kunnen aanvullende bepalingen opnemen in gemeentelijke verordeningen. Artikel 2, tweede lid, stelt 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; de raad kan nadere regels stellen.

Ook van het verbod om voor 13.00 uur openbare vermakelijkheden te houden, daartoe gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen kan door de burgemeester ontheffing worden verleend (artikel 4, derde lid); de raad kan nadere regels stellen. Daarbij moeten artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en artikel 7 van de Grondwet in acht worden genomen, alsmede de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit waar het verkeerslawaai betreft. Voor bijeenkomsten en optochten geldt daarnaast ook de Wet openbare manifestaties.

Volgens de onderzoekers van de VU zouden de juridische gevolgen van een eventuele intrekking van de Zondagswet beperkt kunnen blijven. Als gemeenten zelf regels willen stellen ter bescherming van de zondagsrust, dan moeten zij de Arbeidstijdenwet, de Winkeltijdenwet en de Wet Openbare Manifestaties in acht nemen, alsmede artikel 9 EVRM en artikel 6 van de Grondwet. Afhankelijk van de motivering die de wetgever zou geven aan een eventuele intrekking van de Zondagswet zouden gemeenten ten aanzien van het inperken van lawaai rond kerken of inperking van mogelijke overlast van sport en ontspanning op zondag ook verdergaande regels kunnen stellen. Indien de Zondagswet zou worden ingetrokken zullen gemeenten ter regulering van de zondagsrust (in een gemeentelijke verordening) rekening moeten houden met positieve verplichtingen voortkomend uit artikel 9 EVRM en artikel 6 van de Grondwet. Vooralsnog is volgens de onderzoekers echter niet te verwachten dat deze verplichtingen in dat geval van omvangrijke aard zullen zijn, mede gelet op het feit dat bescherming tegen verstoringen van de eredienst ook geboden wordt door de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht.

Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet

Onderzoeksbureau Necker van Naem heeft in opdracht van mijn ministerie door middel van een enquêteonderzoek onder ambtenaren en burgemeesters onderzocht hoe vaak de Zondagswet de afgelopen jaren is toegepast en hoe burgemeesters over de Zondagswet oordelen.

Uit de vragenlijst onder ambtenaren blijkt dat 45% van de gemeenten nooit gebruik maakt van de bepalingen in de Zondagswet. 55% van de gemeenten doet dat wel. In de periode 2011–2014 is volgens de onderzoekers 844 keer een ontheffing verleend op grond van artikel 3, derde lid, van de Zondagswet. Op grond van artikel 4, derde lid, van de Zondagswet is 765 keer een ontheffing verleend. De onderzoekers constateren dat ontheffingen voor de Zondagswet vaker worden verleend dan aangevraagd; zij concluderen hieruit dat ontheffingen vermoedelijk vaak automatisch worden verleend, op het moment dat er ontheffing wordt aangevraagd op grond van andere wet- en regelgeving. Slechts in enkele gemeenten hebben burgemeesters de afgelopen jaren van de mogelijkheid van artikel 2, tweede lid, Zondagswet gebruik gemaakt om verkeersmaatregelen te nemen om onnodig gerucht door verkeer in de nabijheid van kerken te voorkomen.

Daarnaast is via een uitvraag onder alle burgemeesters onderzocht wat burgemeesters vinden van de Zondagswet en de eventuele intrekking ervan. Hieruit blijkt dat burgemeesters in hoge mate verdeeld zijn over de vraag of het goed is om de Zondagswet in te trekken. 39% is het (helemaal) eens terwijl 31% het (helemaal) oneens is. 29% heeft geen mening. Een kleine meerderheid is tevreden over de bevoegdheden van de burgemeester op grond van de Zondagswet; 37% van de burgemeesters is het eens met de stelling dat cruciale bevoegdheden vervallen op het moment dat de Zondagswet zou worden ingetrokken.

Gesprek met burgemeesters

Tot slot is tijdens een door mijn ministerie georganiseerde bijeenkomst met enkele burgemeesters gesproken over hun praktijkervaringen met de Zondagswet en hun oordeel over het eventuele intrekken van de Zondagswet. Deze burgemeesters herkennen de hierboven geschetste uitkomsten van de onderzoeken. In de dagelijkse praktijk ervaren zij weinig problemen bij de uitvoering van de Zondagswet. Zij geven aan dat in hun gemeenten verschillende bevolkingsgroepen over het algemeen rekening met elkaar houden ten aanzien van de zondagsrust. Enkele burgemeesters waarschuwen dat intrekking van de Zondagswet tot gevolg zou kunnen hebben dat de politieke verhoudingen in hun gemeenten op scherp komen te staan, als bepaalde partijen eventueel via gemeentelijke verordeningen verdergaande regels over de zondagsrust zouden willen stellen.

Samenvattend

Op basis van de uitkomsten van bovenvermelde onderzoeken, alsmede de bespreking daarvan met burgemeesters, kan worden vastgesteld dat er geen problemen zijn gesignaleerd bij de uitvoering van de Zondagswet in de praktijk. Hoewel de Zondagswet in de praktijk weinig wordt toegepast, heeft de Zondagswet voor sommige bevolkingsgroepen nog wel een belangrijke symbolische waarde. Daarnaast blijkt dat er onder burgemeesters geen eensluidend beeld en geen breed draagvlak is met betrekking tot een intrekking van de Zondagswet. Een deel van de burgemeesters vindt bovendien dat essentiële bevoegdheden vervallen indien de wet zou worden ingetrokken.

Uit het juridische onderzoek blijkt daarenboven dat, indien de Zondagswet zou worden ingetrokken, bepaalde gemeenten waarschijnlijk zelf bij verordening regels zouden stellen ten aanzien van bijvoorbeeld sportbeoefening en ontspanning op zondag, alsmede ten aanzien van het wegnemen van beletselen ter verzekering van de zondagsrust. Dergelijke regels zouden een verdergaande strekking kunnen hebben dan de huidige regels van de Zondagswet.

Uit de bijeenkomst met burgemeesters blijkt dat zij dit als een reële mogelijkheid zien. Daarmee zou de vrijetijdsbesteding van burgers in sommige gemeenten juist kunnen worden ingeperkt in plaats van verbreed.

Op basis van het bovenstaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat aan intrekking van de Zondagswet geen prioriteit moet worden toegekend.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk