

Vergaderjaar 2016–2017

34 464

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 november 2016

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Aanleiding	1
2.	Motivering	6
3.	«Zondagsrust» en «openbare rust»	15
4.	Juridische randvoorwaarden	17
5.	Gemeentelijke bevoegdheden na intrekking van de Zondagswet	19
II.	ARTIKELSGEWIJS	22

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

De initiatiefneemster is de leden van de fracties die een inbreng hebben geleverd in het verslag erkentelijk voor de aan het wetsvoorstel geschonken aandacht. Zij zal hierna de vragen van deze leden naar beste vermogen beantwoorden. Zij heeft bij deze nota naar aanleiding van het verslag ook een nota van wijziging gevoegd.

De initiatiefneemster begrijpt de zorgen van de fracties die aandacht gevraagd hebben voor de toegankelijkheid van kerkgebouwen en het voorkomen van verstoring van kerkdiensten door geluidsoverlast. In de nota van wijzigingen zijn daarvoor waarborgen opgenomen. Zij ziet evenwel geen aanleiding voor het opnemen van regels om vanuit sociale doelstellingen in een wekelijkse rustdag te voorzien. Daarvoor is geen noodzaak, nu dat al is geregeld in de Arbeidstijdenwet en dit evenmin het doel van de huidige Zondagswet is.

Die initiatiefneemster ziet geen aanleiding om het initiatiefwetsvoorstel in te trekken ten gunste van het wetsvoorstel van de regering (*Kamerstukken* 34 529). Dat wetsvoorstel voorziet slechts in een radicale decentralisatie, ongeacht de consequenties daarvan. De belangrijkste daarvan is, dat bij gemeentelijke verordening tal van alledaagse, min of meer openbare gedragingen van burgers verboden kunnen worden, waaronder ook arbeid van zzp-ers en andere ondernemers waarvan de activiteiten niet vallen onder de Winkeltijdenwet. Voorts is onvoldoende aandacht gegeven aan de mogelijkheid van verstoringen door betogingen, niet alleen van Christelijke erediensten, maar ook van gebedsdiensten van andere godsdiensten, op andere dagen dan de zondag.

In het initiatiefwetsvoorstel wordt aan gemeentebesturen wel de bevoegdheid gelaten om de openbare rust te bevorderen, maar deze wordt in de nota van wijziging beperkt tot maatregelen met betrekking tot openbare gemakkelikheden en samenkomsten en gedragingen van personen die naar hun aard gepaard plegen te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast.

Aldus bestaan er aanzienlijke verschillen tussen het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat door de regering is ingediend. In de onderstaande tabel zijn die verschillen schematisch weergegeven.

	Initiatiefwetsvoorstel 43464	Regeringswetsvoorstel 34529
a. Beperking regelingsbevoegdheid gemeente m.b.t. sport en ontspanning	Ja	Ja
b. Beperking regelingsbevoegdheid gemeente m.b.t. culturele gemakkelikheden	Ja	Ja
c. Beperking regelingsbevoegdheid gemeente tot geluids- en verkeersoverlast	Ja	Nee
d. Overigens onbeperkte regelingsbevoegdheid gemeente (voor zover huishouding van gemeente)	(met beperkingen a, b, c)	(met beperkingen a en b)
e. Mogelijkheid voor beperking betogingen ter voorkoming verstoring kerkdiensten	Ja	Nee
f. Waarborg voor toegang kerkgebouwen	Ja	Nee

In paragraaf 2 wordt op deze verschillen nader ingegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie begrepen niet waarin de noodzaak is gelegen om de Zondagswet in te trekken en menen dat een dragende motivering daarvoor ontbreekt.

In de kern komt de motivering van het wetsvoorstel erop neer 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». Anders dan de hier aan het woord zijnde leden het voorstellen, gaat het in de Zondagswet niet om een medicijn tegen de 24/7-economie. Dat blijkt ook uit de memorie van toelichting op de Zondagswet van 1953, waarin wordt gezegd dat die wet niet tot doel heeft om vanuit sociale doelstellingen in een wekelijkse rustdag te voorzien (*Kamerstukken II* 1950/51, 2176, nr. 3, blz. 1).

De Zondagswet gaat over de viering van de zondag en over de zondagsrust. Dat zijn godsdienstige begrippen. Aan het wetsvoorstel ligt de gedachte ten grondslag dat het niet tot de taken van de overheid behoort om daaromtrent regels vast te stellen. En dat – zo dat al het geval

was toen de Zondagswet tot stand kwam – er in de huidige tijd geen beletselen zijn – in ieder geval niet van overheidswege – voor de viering van de zondag door hen die dat zien als een godsdienstige plicht. Daarom is de initiatiefneemster van mening dat de Zondagswet niet meer nodig is. Dat neemt niet weg dat gemeentebesturen ervoor kunnen kiezen om in hun gemeente op zondagen een bepaald niveau van openbare rust te bevorderen, en daartoe maatregelen kunnen nemen. Het wetsvoorstel laat aan gemeenten de ruimte daarvoor, binnen de door de wet gestelde grenzen. Ook daardoor is de Zondagswet niet meer nodig.

De initiatiefneemster acht de Zondagswet overigens ook niet nodig – net als de wetgever in de jaren vijftig – ter voorkoming van sociaal-economische druk op werknemers om 24/7 beschikbaar te zijn. Dat wordt afdoende gewaarborgd door artikel 5:6 van de Arbeidstijdenwet. Zou dat anders zijn, dan ligt het in de rede hiertoe de arbeidswetgeving aan te passen, eerder dan strafrechtelijk te handhaven verboden uit te vaardigen met betrekking tot het gedrag van degenen die juist beschermd moeten worden.

De Zondagswet gaat ook niet over de vrijheid ongehinderd kerkdiensten te kunnen beleggen. Die wordt reeds gewaarborgd door artikel 6 van de Grondwet. Als het gaat om bescherming tegen opzettelijke verstoring van kerkdiensten wordt dat gewaarborgd door de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht. In de nota van wijziging heeft de initiatiefneemster ter tegemoetkoming aan bij sommige leden levende zorgen aanvullende waarborgen opgenomen voor de toegankelijkheid van kerkgebouwen en het voorkomen van verstoring van kerkdiensten door geluidsoverlast als gevolg van betogingen en vergaderingen op openbare plaatsen. Ter voorkoming van geluidsoverlast als gevolg van andere evenementen kunnen, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, bij gemeentelijke verordening voorschriften worden vastgesteld.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de initiatiefneemster overwogen heeft om haar wetsvoorstel in consultatie te geven luidt het antwoord dat zij dat wel heeft overwogen, maar niet heeft gedaan. Daarbij was voor haar beslissend dat het hier niet gaat om een nieuw onderwerp, waarover nog weinig maatschappelijke discussie is gevoerd en waaromtrent consultatie nieuwe inzichten zou kunnen opleveren. De initiatiefneemster is uiteraard wel bereid om, zoals door de hier aan het woord zijnde leden gevraagd, in te gaan op de reacties die uit de consultatie over het regeringsvoorstel voortkwamen.

De bezwaren waarin verwezen wordt naar de norm uit de Bijbel, waarin de zondag door God als rustdag is ingesteld, en waarin wordt verwezen naar de christelijke traditie van Nederland, waren aan de initiatiefneemster uiteraard al bekend. Zij stelt daar tegenover dat in het huidige tijdsgewricht anders gedacht kan worden over de vraag of de overheid op dit punt een taak heeft dan voorheen gebruikelijk was. En dat dat kan en mag leiden tot intrekking van een wet als de Zondagswet, mits redelijke belangen van degenen die hechten aan godsdienstige verplichtingen en tradities – zowel als het gaat om een meerderheid van de bevolking als wanneer het een minderheid betreft – voldoende zijn geborgd. Dat kan het geval zijn ingevolge bestaande wetten, het voorliggende wetsvoorstel of, afhankelijk van de plaatselijke behoeften, door nog vast te stellen gemeentelijke verordeningen.

Ook het belang dat gehecht moet worden aan het (op zondag) ongestoord kunnen samenkomen in een eredienst is de initiatiefneemster uiteraard bekend. In de nota van wijzigingen heeft zij hieromtrent nog enkele aanvullende waarborgen opgenomen. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt,

sluit dat niet uit dat zo nodig bij gemeentelijke verordening voorschriften vastgesteld kunnen worden ter voorkoming van geluidsoverlast door evenementen. Dat daarmee, meer dan thans, op plaatselijk niveau maatwerk geboden kan worden, ziet de initiatiefneemster als een voordeel van het wetsvoorstel.

Dat er niettemin bezwaren zouden zijn tegen het intrekken van de uniforme landelijke regeling die de Zondagswet is, was te voorzien. Daarbij wordt echter over het hoofd gezien, dat er, als gezegd, al een veel belangrijkere landelijke regeling voor rustdagen bestaat en blijft bestaan: de Arbeidstijdenwet, in het bijzonder artikel 5:6. Die waarborgt overigens, anders dan de Zondagswet, óók de belangen van de godsdienstige minderheden voor wie niet de zondag, maar een andere dag als wekelijkse rustdag geldt (artikel 5:1).

Het is dan ook een misvatting dat er, als de Zondagswet wordt ingetrokken, geen vast (collectief) moment van rust meer zal zijn. De vrees om na intrekking van de Zondagswet geen zondagsrust meer te mógen houden berust op een misverstand; en kan onmogelijk zijn grond vinden in het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefneemster is het op dit punt dan ook niet met de respondenten eens.

De initiatiefneemster deelt wel de opvatting dat de maatschappij vraagt om een moment om tot rust te komen, dat er politiek-maatschappelijke consensus nodig is over de daarvoor te kiezen dag en dat de zondag daarvoor praktisch en cultuur-historisch de meest aangewezen dag is. Dat is namelijk al sinds jaren de keuze die in de Arbeidstijdenwet is gemaakt.

Een bezwaar dat de initiatiefneemster niet had verwacht zijn de gevreesde economische en arbeidsrelationele consequenties. Die lijken namelijk geen betrekking te hebben op het voorliggende wetsvoorstel, maar op het voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet dat in 2013 tot wet is verheven.

De initiatiefneemster deelt dan ook niet de analyse dat met dit wetsvoorstel concurrentie tussen gemeenten dreigt, en dat kleinere, armere gemeenten uit angst voor vertrek van investeerders als winkelketens en supermarkten geen gebruik zullen maken van de mogelijkheden die ze straks decentraal krijgen, uit angst hun investeringsklimaat aan te tasten. Dit gaat over de Winkeltijdenwet, en die is nu niet aan de orde.

Wat bij het gebruik maken van de mogelijkheid om decentraal de openbare rust te reguleren wél aan de orde kan zijn is, dat het gemeenten de mogelijkheid biedt om zich te profileren als een rustige gemeente, waarin het goed wonen en recreëren is. Of althans als een gemeente waarin veel verkeers- en geluidsoverlast veroorzakende evenementen als motorcrosses en kermissen niet zijn toegestaan, in ieder geval niet op zondag, en misschien ook wel nooit. Daarmee kan de gemeente bewoners die zij graag binnen haar grenzen haalt proberen te werven, en toeristen die zij liever niet ziet komen ontmoedigen.

De opvatting dat de Zondagswet een goed evenwicht biedt tussen de diverse wensen en belangen in de Nederlandse samenleving, deelt de initiatiefneemster niet. Het belangrijkste belang dat uit de consultatie naar voren komt – en overigens ook vanzelf spreekt – is dat zij die de zondag willen vieren overeenkomstig de normen van de Bijbel, dat ongehinderd kunnen doen. Daarop ziet slechts één artikel van de Zondagswet: artikel 2. Dat artikel is niet langer nodig gelet op de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht, de in de nota van wijziging aan de Wet openbare manifestaties toegevoegde bepalingen en het feit dat zo nodig bij gemeentelijke verordening aanvullende voorschriften vastgesteld kunnen worden. De vrees voor aantasting van andere belangen is – zoals hierboven is uiteengezet – ongegrond.

Anderzijds zijn er wél belangen in het geding van burgers die de zondag willen benutten om tot rust te komen en zich te ontspannen op een door hen zelf te bepalen wijze, of die, bijvoorbeeld omdat zij zelfstandig ondernemer zijn, in een positie zijn om daarvoor een andere dag uit te kiezen. Zij kunnen door de Zondagswet worden belemmerd om die keuze vrijelijk te maken. Daarbij komt dat een bepaling als artikel 6 – «Het is verboden op Zondag zonder genoegzame reden de openbare rust door arbeid in beroep of bedrijf te verstoren» – zeer onduidelijk is en daardoor grote rechtsonzekerheid geeft.

Concluderend merkt de initiatiefneemster op dat de internetconsultatie van het regeringsvoorstel geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd. Overigens kennelijk ook niet voor de regering, die haar wetsvoorstel ongewijzigd bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig heeft gemaakt.

Wat – achteraf bezien – wel nuttig zou zijn geweest, is het aan respondenten vooraf verschaffen van informatie, niet alleen over het wetsvoorstel, maar ook over de inhoud van relevante bestaande wetten als de Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet en over de inhoud van de bestaande Zondagswet. Daardoor had duidelijker kunnen worden welke (straf)bepalingen worden ingetrokken. Dat is geen verwijt aan de Minister van BZK. Hoe hieraan vorm gegeven had kunnen worden staat ook aan de initiatiefneemster niet duidelijk voor ogen. Het is wel een aandachtspunt voor toekomstige consultaties.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of het handhaven van een collectief rustmoment niet ten goede zou kunnen komen aan mensen persoonlijk en aan de samenleving als geheel beantwoordt de initiatiefneemster in die zin bevestigend, dat daaraan voor de samenleving zeker voordelen zijn verbonden. Met name het maken van afspraken in de sociale sfeer wordt erdoor vergemakkelijkt. Dat wordt overigens niet door de Zondagswet bewerkstelligd, maar door de Arbeidstijdenwet. Daaraan moet echter worden toegevoegd dat mensen persoonlijk en de samenleving als geheel ook baat kunnen hebben bij enige flexibiliteit. Zo is er niets tegen als een zzp-er ervoor kiest om zijn tennisafspraken op maandag te maken – omdat het dan op zijn tennisbaan veel rustiger is dan op zondag – en in verband daarmee zijn werk op zondag doet. Of dat een mantelzorger, wetende dat familieleden de zorg op zondag op zich nemen, ervoor kiest om op zondag te werken teneinde op een doordeweekse dag als mantelzorger te kunnen fungeren.

Ook de vraag van de hier aan het woord zijnde leden of het wel gewenst is en praktisch nut heeft om de wet te schrappen, antwoordt de initiatiefneemster bevestigend. De overwegingen van de initiatiefneemster daarbij zijn al hierboven, in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie, vermeld.

Dat de wet, zoals de leden van de SGP-fractie veronderstellen, door velen in de samenleving en door een behoorlijk aantal gemeenten op prijs wordt gesteld en dat er in de uitvoering geen grote problemen zijn geconstateerd, maakt dit niet anders. Het neemt immers niet weg dat de Zondagswet – als voor alle gemeenten geldende uniforme regeling – gepaard gaat met veel administratieve lasten, die grotendeels kunnen worden vermeden als de bevoegdheid om regelend op te treden wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. Daarna zullen alleen de gemeenten die daaraan behoefte hebben specifieke regels met betrekking tot de zondag vaststellen, en kunnen zij dat doen op een wijze die past bij hun plaatselijke omstandigheden. Het is immers maar een klein deel van de gemeenten die de verbodsbepalingen van de Zondagswet actief toepast: 7 gemeenten handhaven op maateregelen ter voorkoming van onnodig gerucht door verkeer in de nabijheid van kerken, 2 gemeenten tegen

optochten of bijeenkomsten op zondag voor 13 uur en 2 tegen het zonder genoegzame reden verstoren van de zondagsrust door arbeid.¹

Dat de initiatiefneemster geen bevoegdheid voor gemeenten zou willen om maatregelen te treffen voor het wegnemen van beletselen voor de openbare rust op zondagen, is een misverstand. Daar is niets tegen – en het past ook goed bij de beleidskeuze voor decentralisatie op veel terreinen – mits die bevoegdheid niet te ver gaat. Gemeentebesturen moeten volgens de initiatiefneemster in beginsel goed in staat worden geacht om een eigen afweging te maken, gezien de wensen en belangen die in hun gemeente spelen. Dat het wetsvoorstel niettemin de vrijheid van gemeenten enigszins inperkt, komt voort uit de opvatting van de initiatiefneemster dat het in strijd zou zijn met de scheiding van kerk en staat als aan alle burgers van een gemeente, ongeacht hun godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen, door gemeentelijke verordeningen beperkingen worden opgelegd aan hun vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze zij zich op zondag wensen te ontspannen, die in wezen ontleend zijn aan godsdienstige leefregels. Bij een godsdienstig neutrale benadering van het bevorderen van «openbare rust» valt niet in te zien waarom ook gedragingen en activiteiten die geen noemenswaardige geluids- of verkeersoverlast met zich mee brengen, beperkt zouden moeten worden.

2. Motivering

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SP stelden vragen over de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en het voorstel dat de regering heeft ingediend (TK 34529). Beide wetsvoorstellen beogen uitvoering te geven aan de motie-Schouw/Taverne uit 2012, zij het dat de regering daaraan aanvankelijk geen prioriteit wilde toekennen. Er zijn echter verschillen op het punt van de eraan ten grondslag liggende overwegingen, bij de uitwerking daarvan in de voorgestelde wetstekst en bij de gevolgen in de praktijk.

Het voorliggende wetsvoorstel gaat uit van de gedachte, 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». Daarmee neemt de initiatiefneemster afstand van de beweegredenen van de huidige, uit 1953 stammende, Zondagswet.

In het regeringsvoorstel gebeurt dat niet. De regering wil de gemeentebesturen bevoegd maken op het terrein dat thans door de Zondagswet gereguleerd wordt: het wegnemen van de beletselen voor de viering van de zondag en ter verzekering van de openbare rust op zondag en op enige Christelijke feestdagen.

De initiatiefneemster meent dat er voor hen die de zondag willen vieren en op die dag rust in acht willen nemen overeenkomstig de godsdienstige normen waarnaar zij willen leven, geen beletselen van overheidswege bestaan die weggenomen behoeven te worden. Dat neemt niet weg dat voor een beperkt aspect van het vieren van de zondag, het bijwonen van kerkdiensten, wel beletselen kunnen ontstaan, door een gebrekkige toegankelijkheid van kerken of door geluidsoverlast, in het bijzonder door betogingen en vergaderingen op openbare plaatsen. Bij nota van wijziging zijn daarvoor voorzieningen in het wetsvoorstel opgenomen. In het regeringsvoorstel ontbreken die.

¹ *Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet*, Den Haag 2015, blz. 10 (bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VII, nr. 10).

Het wetsvoorstel houdt er rekening mee, dat gemeentebesturen ervoor kunnen kiezen om, ook afgezien van het voorkomen van geluidshinder voor kerkdiensten, in hun gemeente op zondagen een bepaald niveau van openbare rust te bevorderen.

Het wetsvoorstel laat hen daarvoor de bevoegdheid. Daarmee kan zo nodig ook worden voorkomen dat kerkdiensten verstoord worden door geluidsoverlast welke veroorzaakt wordt door andere evenementen dan betogingen en vergaderingen op openbare plaatsen. Wel is met de nota van wijziging het wetsvoorstel zodanig gewijzigd, dat buiten twijfel wordt gesteld dat een gemeentebestuur, op de grond dat zij plaats vinden op een godsdienstige rustdag of feestdag, geen beperkingen mag stellen aan evenementen en gedragingen van personen op zondag, die naar hun aard niet gepaard plegen te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast.

Het regeringsvoorstel stelt deze beperking niet. Dat kan tot gevolg hebben dat gemeentebesturen op zondag tal van alledaagse menselijke gedragingen – zoals tuinieren, onderhoud aan huizen en aan vervoermiddelen, en voor kinderen spelen op straat – die velen in hun vrije weekend willen verrichten, gaan verbieden op grond van de overweging dat deze activiteiten niet overeenkomen met het in acht nemen van zondagsrust, zoals dat in de Bijbel is voorgeschreven; ook als die gedragingen geen substantiële geluidsoverlast met zich mee brengen.

Op dezelfde grond zullen gemeentebesturen ook het verrichten van arbeid kunnen verbieden door zelfstandige ondernemers waarvan de activiteiten niet vallen onder de Winkeltijdenwet. Te denken valt aan de verhuur van fietsen en het bezorgen van brieven, drukwerk en pakjes; en meer in het algemeen aan alle zzp-ers. Hun werktijden worden immers niet door de Arbeidstijdenwet gereguleerd.

Hierbij geldt alleen de beperking dat de gemeentelijke regels betrekking moeten hebben op het belang van de huishouding van de gemeente. Dat is echter een niet erg duidelijk begrip. De grenzen ervan kunnen uiteindelijk in een concreet geval alleen door de rechter worden bepaald.

Voordat het zover is, moet rekening gehouden worden met een – wellicht lange – periode van onzekerheid.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af wat wordt bedoeld met de zinsnede «kan ook een schending van het recht op gelijke behandeling van verschillende godsdiensten en levensovertuigingen opleveren». Het in deze zinsnede bedoelde recht wordt geacht onderdeel uit te maken van de scheiding van kerk en staat. Een absoluut recht is het niet, omdat in wetgeving soms een keuze gemaakt moet worden, zoals wanneer het gaat om de wekelijkse rustdag. Het is dan wel goed gebruik om zo veel mogelijk rekening te houden met de belangen van hen die een godsdienst belijden die andere rust- en feestdagen kent dan de Christelijke godsdienst. De Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet doen dat, maar de Zondagswet doet dat niet. Die is uitdrukkelijk beperkt tot Christelijke rust- en feestdagen.

Met de zinsnede «niet zonder meer» doelt de initiatiefneemster op het feit dat in het wetsvoorstel een beperking is gesteld aan de bevoegdheden van de gemeentebesturen, vergeleken met de ruimte die zij krijgen ingevolge het wetsvoorstel van de regering. Daarop is hiervoor reeds ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de initiatiefneemster het wetsvoorstel van de regering niet heeft afgewacht alvorens zij zelf haar wetsvoorstel indiende. De initiatiefneemster heeft dat gedaan: de motie-Schouw/Taverne – die opriep tot een regeringsvoorstel – is ruim drie jaar niet uitgevoerd. Daarna concludeerde de Minister van BZK dat

aan intrekking van de Zondagswet «geen prioriteit moet worden toegekend». Daarop heeft de initiatiefneemster het voorbereiden van een initiatiefwetsvoorstel ter hand genomen.

Vervolgens heeft óók de Minister van BZK dat gedaan. Op het moment dat het wetsvoorstel van de regering in consultatie werd gegeven, was het initiatiefwetsvoorstel gereed voor indiening. Gegeven de wisselende opvattingen van de Minister van BZK omtrent de prioriteit die aan hij aan een wetsvoorstel toekende, en gelet op de inhoud van het regeringsvoorstel – de regering koos voor een andere aanpak dan die welke de initiatiefneemster had gekozen – zag de initiatiefneemster geen aanleiding om nog langer te wachten met indiening van het gereed liggende wetsvoorstel. Daarnaast speelde een rol dat zij niet verwachtte dat uit de consultatie inzichten voort zouden komen die de regering zouden brengen tot een andere aanpak dan die welke zij reeds had gekozen met het wetsvoorstel dat in consultatie werd gegeven. Dat bleek ook het geval.

Voor de gevraagde verduidelijking van essentiële verschillen tussen het wetsvoorstel en het voorstel van de regering verwijst de initiatiefneemster naar het voorgaande.

Het verschil in formulering van artikel 146 Gemeentewet ten aanzien van het begrip «openbare gemakkelikheden», mede in het licht van lid 3 bij dat artikel in het regeringswetsvoorstel, is meer een detail. In de nota van wijziging is een soortgelijke bepaling opgenomen, om op dat punt niet afhankelijk te zijn van de aan het initiatiefwetsvoorstel ten grondslag liggende considerans en motivering. De bepaling in het regeringsvoorstel is nogal archaïsch geformuleerd, vergeleken met het initiatiefwetsvoorstel. Daardoor lijkt de strekking ervan beperkter en kan discussie ontstaan over de vraag welke voorstellingen en bijeenkomsten «de geestelijke, zedelijke of culturele verheffing of ontwikkeling van het publiek ten doel hebben» en welke niet. De initiatiefneemster heeft die discussie willen vermijden.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of het regeringsvoorstel ruimte biedt om op andere dagen dan zondagen wel beletselen op te werpen. Aannemend dat het hier gaat om beperkingen aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning, komt het de initiatiefneemster voor dat die ruimte er wel is, zij het niet met als doel het wegnemen van beletselen voor de viering van en ter verzekering van de openbare rust op zondag. Dat doel is immers per definitie beperkt tot de zondag. Maar als een gemeentebestuur beperkingen zou willen stellen aan sportbeoefening ter verzekering van de openbare rust op zaterdag, staat het regeringsvoorstel daaraan niet in de weg. Het initiatiefwetsvoorstel wèl. Dat spreekt immers in het algemeen over «een godsdienstige rustdag of feestdag», en het is van algemene bekendheid dat de zaterdag (sjabbat) de joodse rustdag is.

Gelet op het vorenstaande deelt de indienster niet de mening van de hier aan het woord zijnde leden dat het feit dat er twee wetsvoorstellen over hetzelfde onderwerp voorliggen niet door de inhoud van die wetten wordt gerechtvaardigd. De verschillen zijn aanzienlijk. Ook zijn de verschillende aan beide wetsvoorstellen ten grondslag liggende overwegingen van belang voor de toepassing van de wet die uiteindelijk tot stand komt. Dat maakt het moeilijk beide wetsvoorstellen ineen te vlechten.

Het enkele feit dat er uiteindelijk besloten moet worden over twee wetsvoorstellen met betrekking tot hetzelfde onderwerp ziet de initiatiefneemster niet als bezwaarlijk. Het zijn twee weinig omvangrijke en – zeker na de nota van wijzigingen op het initiatiefwetsvoorstel – goed vergelijkbare wetsvoorstellen.

Besluitvorming is overigens nog niet aan de orde; ook over de vraag of en de wijze waarop tot één wetsvoorstel gekomen zou kunnen worden. Eerst

zal er duidelijkheid moeten zijn over de verschillen tussen beide voorstellen. Die kan er pas zijn nadat de regering een nota naar aanleiding van het verslag over haar wetsvoorstel heeft ingediend. Vervolgens zal moeten worden beraadslaagd over de waardering die aan de verschillen tussen beide wetsvoorstellen moet worden gehecht.

Indien dat niet leidt tot de intrekking van een van beide wetsvoorstellen, is de initiatiefneemster van mening dat de leden van de PvdA-fractie op inhoudelijke gronden voor het initiatiefwetsvoorstel zouden moeten stemmen; en niet voor dat van de regering. De redenen daarvoor zijn hierboven reeds uiteengezet. Daarbij gaat het niet alleen om het beginsel van de scheiding van kerk en staat, maar ook om de te ruime bevoegdheid die gemeenten ingevolge het regeringsvoorstel zouden krijgen om aan burgers beperkingen op te leggen van hun vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze zij zich op zondag wensen te ontspannen, ook als de desbetreffende activiteiten geen noemenswaardige geluids- of verkeersoverlast met zich mee brengen.

De initiatiefneemster heeft haar wetsvoorstel niet in internet- of andere consultatie gebracht, op grond van overwegingen die reeds in paragraaf 1 uiteen zijn gezet. Op grond van diezelfde overwegingen heeft de initiatiefneemster ook niet aan organisaties als het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken en het Breed beraad van protestantse kerken om een reactie op haar wetsvoorstel gevraagd.

Met betrekking tot de bestuurlijke aspecten van de Zondagswet en het eventueel intrekken daarvan alsmede de opvattingen van bestuurders daarover ging de initiatiefneemster ervan uit, dat deze voldoende in beeld waren gebracht door het in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebrachte rapport *«Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet»*. Dat neemt niet weg dat de zienswijzen van de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, zoals die zijn uitgebracht met betrekking tot het regeringsvoorstel, ook relevant kunnen zijn voor het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vroegen om een toelichting op de keuze om de beide wetsvoorstellen te handhaven, omdat de overwegingen om de wet in te trekken in beide voorstellen verschillen. De initiatiefneemster kan bevestigen dat deze gelegen zijn in de scheiding van kerk en staat en dat dit principe noodzaakt tot een beperking van de bevoegdheid voor gemeentebesturen om maatregelen te treffen met betrekking tot de zondagsrust. Voor een nadere toelichting hierop verwijst de initiatiefneemster de leden van de SP-fractie naar het vorenstaande, in het bijzonder naar haar antwoordt op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefneemster nader toe te lichten hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de motie-Schouw/Taverne, en daarbij met name in te gaan op de in de motie neergelegde mening «dat het niet nodig is, de zondagsrust wettelijk te regelen, maar dat het aan gemeenten is om in hun algemene plaatselijke verordeningen al dan niet bepalingen inzake de zondagsrust op te nemen».

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de motie-Schouw/Taverne en gaat ook uit van de door de hier aan het woord zijnde leden geciteerde mening. Bij de uitwerking daarvan in het wetsvoorstel – een motie pleegt niet de precisie te hebben van een wetstekst – heeft de initiatiefneemster wel onderscheid moeten maken tussen «zondagsrust» in godsdienstige zin en «openbare rust» in de zin van afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast. Plaatselijke verordeningen kunnen in de opzet van het wetsvoorstel betrekking hebben op de laatstbedoelde «openbare rust»; niet op de «zondagsrust».

De leden van de CDA-fractie vroegen ook om aan te geven waarom aan de intrekking van de Zondagswet, anders dan de Minister van BZK concludeerde, prioriteit moet worden toegekend. Wat de Minister van BZK bedoelde, toen hij schreef dat aan intrekking van de Zondagswet «geen prioriteit» moet worden toegekend, is de initiatiefneemster niet helemaal duidelijk. Wat daarvan ook zij, inmiddels is de Minister van standpunt veranderd en heeft de regering een wetsvoorstel ingediend. Welke prioriteit de Minister toekent aan de behandeling van het regeringsvoorstel is de initiatiefneemster niet bekend.

Voor de redenen waarom de initiatiefneemster een wetsvoorstel heeft ingediend verwijst zij naar de memorie van toelichting. Zij vraagt niet om een bijzondere prioriteit bij de behandeling van het wetsvoorstel, maar verwacht wel dat het in de gebruikelijke planning van de Kamer zal worden meegenomen; en dat, als de regering opnieuw geen prioriteit geeft aan de behandeling van haar wetsvoorstel, de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel daarvan geen vertraging ondervindt.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefneemster haar opvatting over de scheiding van kerk en staat nader toe te lichten. Als hun mening gaven deze leden, dat scheiding van kerk en staat betekent dat de overheid ruimte biedt aan pluriformiteit. Verderop in het verslag leken deze leden de scheiding van kerk en staat letterlijker te nemen en een inbreuk op die scheiding pas aan te nemen als kerken invloed uitoefenen op de toepassing van een wet, in casu de Zondagswet.

Deze leden vroegen de initiatiefneemster ook haar stelling te onderbouwen dat de scheiding van kerk en staat en het beginsel van gelijke behandeling met de Zondagswet en de daarop gebaseerde praktijk niet in acht zouden worden genomen en om haar opvatting over de scheiding van kerk en staat te onderbouwen in het licht van de jurisprudentie op dit gebied.

Deze leden stelden het voor alsof de opvattingen van de initiatiefneemster over de scheiding van kerk en staat met zich meebrengen dat religie en haar uitingen uitsluitend thuis horen in het privé domein en daarom uit het publieke domein zouden moeten worden geweerd.

Voor de initiatiefneemster is de vrijheid van godsdienst het uitgangspunt. Dat is in eerste instantie een privéaangelegenheid maar heeft, wanneer gelovigen zich verenigen in kerkgenootschappen, ook een institutionele component. Daarom spreekt artikel 6 van de Grondwet over het recht van een ieder om zijn godsdienst vrij te mogen belijden, «individueel of in gemeenschap met anderen.» Ingevolge artikel 9 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens omvat dit ook het recht om zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften. Deze ruime omschrijving maakt reeds duidelijk dat het onmogelijk is om godsdienst uit het publieke domein te weren. Scheiding van kerk en staat betekent in de opvatting van de initiatiefneemster dan ook niet dat de overheid dat zou moeten doen.

Het betekent wel dat de overheid zich niet meer dan strikt nodig is bezig houdt met de interne aangelegenheden van kerkgenootschappen. Dat uitgangspunt kan bij verschillende onderwerpen tot verschillende uitkomsten leiden. Zo geeft artikel 3 van de Algemene wet gelijke behandeling ervan blijk dat de overheid aan kerkgenootschappen een grote vrijheid laat, terwijl in artikel 68 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek duidelijk de belangen van de overheid voorop staan.

Er bestaat dan ook niet een algemene omschrijving of definitie van de scheiding van kerk en staat. Het is niet een beginsel dat in de Grondwet is vastgelegd. Er pleegt op verschillende terreinen een verschillende toepassing aan gegeven te worden. Daarbij kunnen ook verschillende politieke opvattingen aan de orde zijn, met name met betrekking tot de vraag of de overheid wel een taak heeft.

Er is wel een algemeen gedeelde opvatting over een aspect van de scheiding van kerk en staat, die inhoudt dat de overheid de verschillende godsdienstige stromingen en levensbeschouwingen gelijk behandelt, tenzij dat niet mogelijk is.

Een geval waarin dat niet mogelijk is doet zich voor bij het vastleggen van het recht op een wekelijkse rustdag. Dat daarbij is gekozen voor de christelijke rustdag, de zondag, is historisch verklaarbaar en gerechtvaardigd. Dat vindt ook steun in de jurisprudentie: Hoge Raad 30 maart 1984, *NJ* 1985, 350.

Daarbij had de wetgever het kunnen laten. In de Zondagswet zijn echter verbodsbepalingen opgenomen die onmiskenbaar zijn ontleend aan de verplichtingen omtrent het in acht nemen van zondagsrust, welke voor lidmaten van orthodox-protestantse kerken gelden ingevolge hun uitleg van de Bijbel. Die verbodsbepalingen leveren voor de lidmaten van die kerken geen last op – integendeel, zij gaan hen niet ver genoeg – maar zij leggen aan burgers die geen lidmaat van die kerken zijn wel beperkingen op om zelf te bepalen op welke wijze zij op zondag hun tijd kunnen besteden.

Die beperkingen zijn niet nodig om de leden van de bedoelde kerken ongehinderd hun geloof te laten belijden en tot uitdrukking te brengen in het onderhouden van geboden en voorschriften. Daarom is de initiatiefneemster van mening dat de scheiding van kerk en staat en het beginsel van gelijke behandeling van godsdiensten en levensovertuigingen met de Zondagswet en de daarop gebaseerde praktijk niet in acht worden genomen.

Wanneer gesproken wordt over de scheiding van kerk en staat pleegt onder «kerk» overigens niet louter «kerkgenootschap» te worden verstaan; het gaat om de verhouding tussen godsdienst en overheid. De initiatiefneemster begrijpt daaronder niet alleen het zo veel mogelijk gelijk behandelen van godsdiensten en levensbeschouwingen, maar ook het zich onthouden van bemoeienis met of een oordeel geven over godsdienstige opvattingen.

Daarvan is sprake als de wetgever meent een balans te kunnen vinden tussen uiteenlopende godsdienstige opvattingen. De wetgever is vrijwel voortdurend bezig met het vinden van een balans tussen uiteenlopende opvattingen in de samenleving op elk gebied van overheidsbeleid. Maar godsdienstige opvattingen vormen daarop een uitzondering. Die zijn gebaseerd op geloof; en geen voorwerp van regeringsbeleid. Een balans of een compromis vinden tussen twee geloofsovertuigingen is, zo het al mogelijk is, werk voor theologen. De overheid wordt heden ten dage in democratische rechtsstaten – anders dan in theocratieën – niet geacht op dat gebied competent te zijn.

Het vinden van een balans tussen een geloofsovertuiging en een levensbeschouwing waarin geloof géén rol speelt komt de initiatiefneemster voor nog moeilijker te zijn. Het is echter niet nodig en, als het vaststellen van de balans gepaard gaat met strafrechtelijk te handhaven verboden, ook ongewenst. Waar het hier om gaat is niet het vinden van een balans, maar om tolerantie en, zoals de hier aan het woord zijnde leden het noemen, ruimte bieden aan pluriformiteit.

Wat de Zondagswet doet is iets anders. De Zondagswet legt een deel van de verplichtingen die voor een deel van de bevolking gelden ingevolge hun interpretatie van de Bijbel, in de vorm van verbodsbepalingen op aan de hele bevolking; ook aan hen die de Bijbel niet zien als richtsnoer voor hun handelen of er een andere interpretatie aan geven. Dat is naar de mening van de initiatiefneemster geen taak voor de overheid.

De leden van de CDA-fractie gaan er kennelijk vanuit, dat de wetgever pas in actie mag komen als sprake is van daadwerkelijke en grote maatschappelijke problemen of spanningen die opgelost moeten worden. De initiatiefneemster deelt die opvatting niet. Zij meent dat de motivering die zij aan het wetsvoorstel ten grondslag heeft gelegd voldoende redenen oplevert om tot wetgeving over te gaan; in dit geval teneinde een verouderde wet, de Zondagswet, in te trekken.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de initiatiefneemster, waar zij uitdrukkelijk afstand neemt van de beweegredenen van de huidige Zondagswet, doelt op het wegnemen van beletselen die aan viering van de zondag en een aantal christelijke feestdagen in de weg kunnen staan, en het verzekeren van de openbare rust op die dagen. Dat is inderdaad het geval.

De hier aan het woord zijnde leden verbinden daaraan de vraag of als beweegreden van het voorliggende wetsvoorstel moet worden begrepen: het opwerpen van beletselen die aan de viering van de zondag en een aantal christelijke feestdagen in de weg kunnen staan. Dat is uiteraard niet het geval. De afwezigheid van de eerstbedoelde beweegredenen leidt er logischerwijs niet toe dat de door deze leden genoemde tweede beweegreden aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. De inhoud van het wetsvoorstel geeft ook geen enkele grond voor deze suggestie.

Zo nodig zal de ruimte die het wetsvoorstel aan gemeentebesturen biedt om regels vast te stellen ter voorkoming van geluids- en verkeersoverlast, ook gebruikt kunnen worden om te voorkomen dat de kerkgang wordt gehinderd of geluid van buiten in onaanvaardbare mate doordringt tot in een kerkgebouw en daardoor de godsdienstoefening wordt gehinderd. Daartoe kunnen evenementen als braderieën, wielervedstrijden en kermissen worden verboden. Dat is overigens niet alleen mogelijk voor zondagen en voor de directe nabijheid van kerkgebouwen, maar ook voor andere dagen van de week en voor de gehele gemeente.

Verder vroegen de hier aan het woord zijnde leden op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel waarborgt dat aan het onderhouden van religieuze verplichtingen op zondag ook in de toekomst niets in de weg zal worden gelegd, met name ook niet van overheidswege. Die waarborg biedt het wetsvoorstel niet; en de huidige Zondagswet óók niet. Die waarborg is gelegen in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

In haar reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de initiatiefneemster opgemerkt dat, nu de scheiding van kerk en staat niet in de Grondwet is vastgelegd, slechts politieke opvattingen met betrekking tot de taken van de overheid bepalend zijn voor de vraag of de overheid op terreinen van godsdienst of levensbeschouwing, waarbij het beginsel van de scheiding van kerk en staat aan de orde kan zijn, regulerend mag optreden. De leden van de fractie van het CDA verbonden hieraan de vraag of de overheid naar haar opvatting wel «openbare rust» zou mogen bevorderen, als de zondag niet een christelijke feestdag was.

Het antwoord van de initiatiefneemster op die vraag is, dat de overheid met betrekking tot alle dagen van de week, en ongeacht of het een

godsdienstige feest- of rustdag is, de openbare rust in de zin van de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast mag bevorderen. Wat in haar opvatting over de scheiding van kerk en staat niet passend is, is het door de overheid met betrekking tot godsdienstige feest- of rustdagen strafbaar te stellen van gedragingen van burgers, die geen substantiële geluids- of verkeersoverlast met zich meebrengen, maar hun grond louter vinden in de overweging dat die gedragingen niet voldoen aan godsdienstige leefregels met betrekking tot die feest- en rustdagen.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de initiatiefneemster in de bepaling, die bedoelt buiten twijfel te stellen dat gemeentebesturen niet de bevoegdheid hebben om sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondagen te beperken, zelf een onderscheid tussen de zondag en andere dagen van de week invoert. Met de kanttekening dat in het wetsvoorstel niet gesproken wordt over de zondag, maar over een godsdienstige rustdag of feestdag, luidt het antwoord op deze vraag dat de scheiding van kerk en staat alleen in het geding is als de overheid een activiteit beperkt op de grond dat deze plaats vindt op een godsdienstige rustdag of feestdag. Als de overheid een activiteit wil beperken op grond van andere overwegingen kan dat; al ziet de initiatiefneemster vooralsnog niet welke overwegingen dat met betrekking tot sportbeoefening op andere dagen dan een godsdienstige rustdag of feestdag zouden kunnen zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefneemster waarom zij na de publicatie van het voorstel van de regering om de Zondagswet in te trekken, een eigen initiatiefwetsvoorstel heeft ingediend. De initiatiefneemster herinnert eraan dat de regering aanvankelijk geen prioriteit aan het indienen van een wetsvoorstel wilde geven. Daarop heeft zij een initiatiefwetsvoorstel voorbereid. Dat was gereed voor indiening toen het regeringswetsvoorstel in consultatie werd gegeven. Daaruit bleek dat het regeringsvoorstel in belangrijke mate een andere strekking had dan het onderhavige wetsvoorstel. Dat was voor haar aanleiding om het initiatiefwetsvoorstel in te dienen.

Op de zorgen die blijken uit de consultaties die zijn ingebracht op het kabinetsvoorstel is de initiatiefneemster reeds ingegaan in paragraaf 1, naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de bestuurlijke overwegingen en de opvattingen van degenen die belast zijn met de handhaving van de Zondagswet, is hiervoor reeds beantwoord, naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Voor een antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie om te reageren op het wetsvoorstel van de regering, aan te geven met welke elementen zij moeite heeft en waarom deze een apart wetsvoorstel blijven rechtvaardigen, verwijst de initiatiefneemster naar het begin van deze paragraaf, waar zij antwoord heeft gegeven op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SP. Daaruit moge duidelijk worden dat de verschillen tussen het initiatiefwetsvoorstel en wetsvoorstel 34529 van de regering zo groot zijn, dat de initiatiefneemster geen aanleiding zag om haar wetsvoorstel in te trekken. Amendementen zijn nog niet aan de orde.

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken uit de memorie van toelichting en uit de reactie van de initiatiefneemster op het advies van de Raad van State ten onrechte op, dat zij van mening zou zijn dat de overheid *geen enkele* bemoeienis zou mogen hebben met zaken die aan

godsdienstige aangelegenheden raken. Uit die hierboven, naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van het CDA gegeven uiteenzetting over de opvattingen van initiatiefneemster met betrekking tot de scheiding van kerk en staat, moge blijken dat de initiatiefneemster van mening is dat de scheiding van kerk en staat met zich mee brengt dat de overheid, als dat mogelijk is, de verschillende godsdienstige stromingen en levensbeschouwingen gelijk behandelt, zich niet meer dan nodig is bezig houdt met de interne aangelegenheden van kerkgenootschappen en zich onthoudt van bemoeienis met of een oordeel over godsdienstige opvattingen.

Daaruit kan ook blijken dat de initiatiefnemer er geen enkele moeite mee heeft dat de overheid bij de regeling van de arbeidstijden een Christelijke rustdag heeft aangewezen als de wettelijk verplichte rustdag, en dat zij het een goed gebruik acht om in gevallen waarin het niet mogelijk is om alle godsdiensten gelijk te behandelen zo veel mogelijk rekening te houden met de belangen van hen die een andere godsdienst belijden dan de Christelijke (zoals de Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet dat doen, maar de Zondagswet niet.)

De initiatiefneemster is dan ook van mening dat een vast moment van rust, dat collectief geborgd is, niet alleen een zaak van religieuze aard is. Hieraan liggen ook politiek-maatschappelijke opvattingen ten grondslag. Het borgen van een vast moment van rust is echter niet het doel en ook niet het resultaat van de Zondagswet, maar van de Arbeidstijdenwet. Die wet geeft aan werknemers een recht op een vrije dag; in beginsel de zondag. Wat de Zondagswet doet is iets anders: aan burgers verbieden op zondag bepaalde activiteiten uit te oefenen. Dat beperkt hen in hun vrijheid om zelf te bepalen hoe zij tot rust willen komen, zonder dat dit noodzakelijk is om hun godsdienstige medeburgers voldoende ruimte te geven om hun godsdienst te belijden.

De initiatiefneemster erkent dat het een overheidstaak en zelfs een plicht kan zijn om te borgen dat burgers hun vrijheid van godsdienst kunnen uitoefenen. Daarbij gaat het om de toegankelijkheid van kerkgebouwen en bescherming tegen verstoring van erediensten. Daartoe worden met de nota van wijziging enige voorzieningen in de Wet openbare manifestaties toegevoegd en blijven de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht gehandhaafd. Voorts kunnen bij gemeentelijke verordening regels worden vastgesteld ter voorkoming van geluids- en verkeersoverlast. Die kunnen er mede voor zorgen dat verstoring van erediensten door geluid van andere evenementen dan die welke onder de Wet openbare manifestaties vallen wordt voorkomen. Als gevolg hiervan kan artikel 2 van de Zondagswet worden gemist.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de SGP-fractie om een nadere toelichting op haar opvatting over de scheiding van kerk en staat verwijst de initiatiefneemster naar het betoog daarover dat zij hierboven heeft opgenomen in antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA, en naar haar antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie over dit onderwerp. De veronderstelling van deze leden dat in deze opvatting de Zondagswet altijd al in strijd zou zijn geweest met de scheiding van kerk en staat is in beginsel juist. Die opvatting was echter toentertijd kennelijk niet de heersende politieke opvatting. De Zondagswet is inmiddels 63 jaar oud. In de loop van zo'n lange periode kunnen de politieke opvattingen over de taken van de overheid veranderen.

In het debat daarover zijn godsdienstige argumenten zeker niet buitengesloten. Het is ook volstrekt legitiem om de politieke overtuiging te koesteren dat er géén scheiding van kerk en staat dient te zijn, en dat de

wetten van de overheid zo veel mogelijk overeen moeten komen met Gods Wet. Alleen is dat niet de opvatting van de initiatiefneemster.

Het is juist dat bij de totstandkoming van de Zondagswet in 1953 is betoogd dat het niet de bedoeling was om godsdienstige verplichtingen op te leggen. Dat neemt echter niet weg, dat de meeste artikelen van de Zondagswet betrekking hebben op gedragingen, die ook verboden zijn ingevolge orthodox-protestantse opvattingen over de in acht te nemen zondagsrust. Alleen artikel 7 vormt daarop een uitzondering. Ook in de wet zelf, in artikel 5a, tweede lid, wordt een verbinding gelegd tussen bepaalde gedragingen en de in de gemeente overheersende *godsdienstige* overtuigingen, die zich tegen die gedragingen verzetten. Daarbij gaat het om de in de artikelen 3 en 4 verboden gedragingen: het zonder strikte noodzaak verwekken van gerucht en het houden, gelegenheid geven voor of deelnemen aan openbare vermakelijkheden. Dat die overtuigingen zich ook verzetten tegen arbeid op zondag, waarover artikel 6 een verbod bevat, is van algemene bekendheid.

De initiatiefneemster vindt de gedachte van een gemeenschappelijke rustdag van waarde voor de samenleving. Maar daarnaast kunnen, zoals zij reeds in paragraaf 1 in antwoord op een eerdere vraag van de hier aan het woord zijnde leden opmerkte, mensen persoonlijk en de samenleving als geheel ook baat hebben bij enige flexibiliteit.

In ieder geval vindt zij de uitvoering die aan deze gedachte is gegeven in de Arbeidstijdenwet toereikend. Voor het overige kan het aan ieder individu overgelaten worden om zelf te bepalen hoe hij de wekelijkse rustdag wil gebruiken. Het welbevinden van de Nederlandse samenleving wordt niet bevorderd door het strafrechtelijk verbieden van bepaalde activiteiten op zondag. Wel kan op plaatselijk niveau tot het oordeel gekomen worden dat het welbevinden van de lokale gemeenschap bevorderd kan worden door een bepaald niveau van openbare rust, in de zin van de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast. Daartoe kunnen dan bij gemeentelijke verordening regels worden vastgesteld.

3. «Zondagsrust» en «openbare rust»

De leden van de CDA-fractie vroegen of elke inperking van de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan hun tijdbesteding op zondagen in de ogen van de initiatiefneemster onaanvaardbaar is. Haar antwoord hierop is ontkennend. Soms botst de vrijheid van de ene burger met de rechten van de ander. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de uitoefening van het recht tot betoging botst met de uitoefening van de vrijheid van godsdienst. Daarbij kan gedacht worden aan zó grote geluidsoverlast, dat een kerkdienst daardoor wordt verstoord. In de nota van wijziging is hieromtrent een aanvulling van de Wet openbare manifestaties opgenomen. Die geeft in dit soort gevallen voorrang aan de vrijheid van godsdienst. Ook bij gemeentelijke verordening vast te stellen beperkingen ter voorkoming van geluidsoverlast kunnen aanvaardbaar zijn. Maar als geluids- of verkeersoverlast niet aan de orde is, acht de initiatiefneemster beperkingen van de vrijheid van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdbesteding op zondagen inderdaad onaanvaardbaar. Zij ziet ook niet hoe gedragingen van burgers die geen geluids- en verkeersoverlast met zich mee brengen in conflict zouden kunnen komen met de vrijheid van godsdienst van anderen.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook of bevordering van «openbare rust» op andere dagen van de week dan de zondag geen vergaande inperking betekenen van de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan hun tijdbesteding. De initiatiefneemster wijst erop dat een gemeentebestuur ervoor kan kiezen om op welke dag van de week ook, of

op alle dagen van de week, in de gemeente een bepaald niveau van openbare rust te bevorderen in de zin van de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast, zo lang dat niet in strijd is met hogere wetten en het geacht kan worden het belang van de huishouding van de gemeente te dienen. Dat zal dan ongetwijfeld een inperking met zich mee brengen van de vrijheid van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding, maar die zal veel minder ver gaan dan wanneer het gaat om gedragingen die niet gepaard gaan met geluids- of verkeersoverlast. De economische consequenties van zo'n keuze zullen overigens waarschijnlijk veel ingrijpender zijn.

Wat deze leden in dit verband verstaan onder het economische begrip «collectief goed», is aan de initiatiefneemster niet duidelijk. Op de vraag of «openbare rust» een collectief goed is, en welke consequenties daaraan kunnen worden verbonden, kan de initiatiefneemster dan ook geen antwoord geven.

De leden van de D66-fractie begrepen goed, dat de initiatiefneemster het niet nodig vond om in het wetsvoorstel vast te leggen dat gemeenten geen regels mogen stellen om de «zondagsrust» in godsdienstige zin te verzekeren, maar wel om de «openbare rust» in de zin van de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast te bevorderen. Dat is inderdaad reeds de consequentie van de considerans van het wetsvoorstel en van de in de memorie van toelichting opgenomen motivering. Bij nadere overweging acht de initiatiefneemster het echter beter om hiertoe het wetsvoorstel aan te passen. Dat is gebeurd in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag behorende nota van wijziging. Daarin is uitdrukkelijk opgenomen dat gemeentebesturen geen beperkingen mogen stellen aan openbare gemakkelikheden en samenkomsten en gedragingen van personen die naar hun aard niet gepaard plegen te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast, op de grond dat zij plaats vinden op een godsdienstige rustdag of feestdag.

De constatering van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat de initiatiefneemster heeft aangegeven dat een collectief moment van rust geen overheidstaak is maar een individuele keuze is onjuist. De initiatiefneemster heeft duidelijk als haar mening gegeven dat behoefte bestaat aan het verzekeren van vaste dagen in de week voor rust en ontspanning, dat zij de Arbeidstijdenwet hiervoor van groot belang acht en dat zij daaraan niet wil tornen. Dat impliceert dat zij van mening is dat het handhaven van de Arbeidstijdenwet een overheidstaak is.

Het is de initiatiefneemster niet bekend dat het individuele recht dat de Arbeidstijdenwet aan werknemers toekent onder druk staat. Ook valt niet in te zien waarom het onder druk zou komen te staan als de Zondagswet wordt ingetrokken. De enige bepaling van de Zondagswet die een waarborg geeft voor de rechten van individuen is artikel 7, met betrekking tot sportbeoefening en andere vormen van ontspanning. In het wetsvoorstel wordt die bepaling, in een iets andere redactie en in een andere wet, de Gemeentewet, gehandhaafd.

Daaraan zijn met de nota van wijziging nog twee andere soortgelijke bepalingen toegevoegd.

Bovendien is met de nota van wijziging de Wet openbare manifestaties aangevuld met waarborgen voor de toegankelijkheid van kerkgebouwen en het voorkomen van geluidshinder voor kerkdiensten.

Daarmee zijn naar het oordeel van de initiatiefneemster voldoende beschermende maatregelen genomen voor het recht van burgers om zelf te bepalen welke invulling zij wensen te geven aan de zondag: hetzij door kerkbezoek, het in acht nemen van rust en het naleven van eventuele andere godsdienstige leefregels, hetzij door andere activiteiten naar eigen keuze, zowel op het gebied van werk als van recreatie.

De vraag van de hier van het woord zijnde leden welke taken de overheid heeft als het gaat om het ordenen van het economische verkeer, kan de initiatiefneemster niet plaatsen. Als deze leden bedoelen dat de overheid net zo goed een taak heeft bij het ordenen van het godsdienstige en recreatieve leven op zondag als zij een taak heeft bij het ordenen van het economische leven, is het antwoord van de initiatiefneemster dat de scheiding van kerk en staat naar haar oordeel met betrekking tot godsdienstige aangelegenheden een veel grotere terughoudendheid vergt dan met betrekking tot economische aangelegenheden. De in de vorige alinea genoemde wetten en wetsbepalingen zijn voldoende. De Zondagswet kan worden ingetrokken.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat het precieze gevolg is van het gemaakte onderscheid tussen zondagsrust en openbare rust. De initiatiefneemster ziet «zondagsrust» als een godsdienstig gebod dat zich richt tot gelovigen. Zij moeten daadwerkelijk en persoonlijk op zondag rust in acht nemen. Openbare rust is een toestand van de publieke ruimte die kan worden waargenomen; bijvoorbeeld 's nachts, als de bevolking van haar nachtrust geniet; en in sommige gemeenten ook op zondag, indien een (grote) meerderheid van de bevolking zondagsrust in acht neemt. «Openbare rust op zondag» is dan een toestand waarin nog nauwelijks menselijke activiteiten in de publieke ruimte kunnen worden waargenomen.

Na intrekking van de Zondagswet kunnen gemeentebesturen, als zij dat gewenst achten, regels stellen ter verzekering van de openbare rust op zondag. Dat zouden zij kunnen doen vanuit de gedachte dat als de godsdienstige verboden met betrekking tot de zondagsrust worden opgenomen in een gemeentelijke verordening, de openbare rust op zondag vanzelf ontstaat.

Vanuit haar opvattingen over de scheiding van kerk en staat vindt de initiatiefneemster dat onwenselijk. Dan zouden door de overheid aan burgers verboden worden opgelegd, die in wezen godsdienstige leefregels zijn, zoals het verbod om op zondag arbeid te verrichten. Daarom heeft de initiatiefneemster het wetsvoorstel zodanig aangevuld, dat ter bevordering van de openbare rust op zondag nog slechts gedragingen van burgers kunnen worden beperkt, die naar hun aard gepaard plegen te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast. Een gemeentebestuur dat ervoor kiest om op die wijze op zondag een bepaald niveau van openbare rust in de gemeente te bevorderen, kan dat zowel doen op grond van godsdienstige als op andere argumenten. Daarbij is wel van belang dat gemeentelijke verordeningen het belang van de huishouding van de gemeente moeten dienen. Een religieuze argumentatie kan er een aanwijzing voor zijn dat het in wezen niet gaat om de huishouding van de gemeente, maar om het voldoen aan Gods Wil.

4. Juridische randvoorwaarden

De leden van de CDA-fractie citeerden uit het onderzoeksrapport *Juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet*, dat intrekking van de Zondagswet tot gevolg zou hebben dat aan de daarin neergelegde bescherming van de godsdienstvrijheid, in ieder geval op het niveau van de wet in formele zin, een einde komt. Zij vroegen de initiatiefneemster nader in te gaan op de positieve verplichtingen voor de overheid die voortvloeien uit artikel 9 EVRM.

De initiatiefneemster erkent dat sommige klassieke grondrechten zo geïnterpreteerd kunnen worden, dat zij niet slechts een aanspraak geven op overheidsonthouding, maar ook op «hulp» van de overheid. In *Constitutioneel recht* van C.A.J.M. Kortmann c.s. wordt er echter op

gewezen dat deze materie niet nader in wettelijke maatstaven is uitgewerkt, dat de rechtspraak op dit punt onvast is, en dat ook het gevaar dreigt dat men met een dergelijke interpretatie juist doet wat de klassieke grondrechten beogen tegen te gaan: het binnenhalen van de overheid. Dat gevaar dreigt in het bijzonder wanneer in de klassieke vrijheidsrechten positieve verplichtingen tot (strafrechtelijk) overheidsoptreden worden gelezen.

In deze benadering past de opvatting van de initiatiefneemster, dat in ieder geval de artikelen 3 tot en met 6 van de Zondagswet dienen te vervallen. Niet valt in te zien waarom deze strafbepalingen nodig zouden zijn om de godsdienstvrijheid te beschermen.

Uit hetgeen de opstellers van het genoemde onderzoeksrapport opmerken over de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, trekt de initiatiefneemster de conclusie dat verstoringen van de zondagsrust, in de vorm van onder meer lawaai, optochten en openbare vermakelijkheden, wel als beperkingen van de godsdienstvrijheid kunnen worden aangemerkt, en dat dientengevolge artikel 2 van de Zondagswet beschouwd kan worden als een bescherming van de godsdienstvrijheid. De onderzoekers van de VU merken daarover echter op, dat met de artikelen 145 en 146 van het Wetboek van Strafrecht zeer waarschijnlijk een voldoende wettelijk kader is geschapen ter bescherming van de godsdienstuitoefening tegen inbreuken door derden.

Dat vergt enige nadere nuancering. Artikel 146 Sr. ziet alleen op een opzettelijke verstoring van een godsdienstige samenkomst. Verstoring is ook mogelijk door geluidsoverlast die afkomstig is van betogingen of andere evenementen. Het voorkomen daarvan door een beperking van het recht tot betoging vergt echter een wettelijke grondslag. Daarom is in de nota van wijziging een aanvulling op de Wet openbare manifestaties opgenomen. Daaraan is een waarborgen voor de toegankelijkheid van kerkgebouwen toegevoegd. In gemeentelijke verordeningen kunnen zo nodig waarborgen opgenomen ter voorkoming van geluidsoverlast door andere evenementen dan die welke vallen onder de Wet openbare manifestaties.

Daarbij is wel een aandachtspunt of het redelijk het is om ook niet-opzettelijke verstoring van een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging door een burger strafbaar te stellen. Het ligt eerder in de rede om een bestuurlijke waarborg te realiseren door een vergunningenstel voor het organiseren van evenementen in het leven te roepen. Overigens mag ook van de beheerder van een kerkgebouw worden verwacht, dat hij maatregelen neemt om het binnendringen van geluid van buiten te beperken, hetzij reeds bij de bouw, hetzij later door geluidsisolatie.

In het licht van het vorenstaande meent de initiatiefneemster dat artikel 2 van de Zondagswet kan worden gemist, en dat niet volgehouden kan worden dat de overheid door het laten vervallen ervan haar rechtsplicht tot het beschermen van de vrijheid van godsdienst niet zou naleven.

Andere eventuele beperkingen voor de godsdienstvrijheid en mogelijke positieve verplichtingen van de overheid ter bescherming van de godsdienstvrijheid dan die welke te maken hebben met verstoringen van erediensten, komen in de Zondagswet niet aan de orde. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan waarborgen voor het kunnen onderhouden van geboden en voorschriften als het kunnen het dragen van bepaalde kledingstukken en mogelijkheden tot gebed. Waarborgen daarvoor moeten niet in de Zondagswet en ook niet in het initiatiefwetsvoorstel worden gezocht, maar – tot op zekere hoogte – in de Algemene wet gelijke behandeling.

De initiatiefneemster gaat ervan uit dat met het vorenstaande ook de vragen van leden van de fractie van de ChristenUnie over de borging van godsdienstvrijheid en de betekenis van het Europeesrechtelijke en grondwettelijke kader in relatie tot haar wetsvoorstel zijn beantwoord. Ook in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is zij daarop ingegaan.

De leden van de SGP-fractie wezen erop, dat de vrijheid van godsdienst ertoe noodzaakt dat mensen ongehinderd samen kunnen komen in hun kerkgebouw. Zij vroegen hoe op grond van dit wetsvoorstel is gegarandeerd dat gemeenten geen inbreuk maken op deze vrijheid door bijvoorbeeld sportevenementen op straat toe te staan, waardoor het kerkgebouw onbereikbaar is.

De initiatiefneemster heeft hiervoor in de nota van wijziging een zorgplicht voor het gemeentebestuur opgenomen. Daarnaast wordt een ongestoorde kerkgang door artikel 6 van de Grondwet beschermd. Tegen handelingen van een gemeente die daarmee in strijd zijn kan bij de rechter rechtsbescherming worden verkregen.

5. Gemeentelijke bevoegdheden na intrekking van de Zondagswet

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere duiding te geven van datgene wat in het nieuwe artikel 146 Gemeentewet wordt voorgesteld, en daarbij de vraag te beantwoorden wat en in welke situaties een gemeente nu wel of niet mag regelen c.q. verbieden.

In het nieuwe artikel 146 Gemeentewet wordt bepaald dat een gemeentebestuur geen beperkingen mag stellen aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning die niet als in overwegende mate openbare gemakkelijkheden zijn te beschouwen, op de grond dat zij plaatsvinden op een godsdienstige rustdag of feestdag. Dit impliceert dat het gemeentebestuur slechts in twee gevallen wel beperkingen mag stellen.

Ten eerste: de sportbeoefening wordt beperkt op een andere grond dan dat hij plaats vindt op een godsdienstige rust- of feestdag. Dat is de eerste plaats het geval indien het sportbeoefening of andere vormen van ontspanning betreft op andere dagen dan godsdienstige rust- of feestdagen. In de tweede plaats is denkbaar dat sportbeoefening of ontspanning op godsdienstige rust- of feestdagen wordt beperkt op gronden die niet zijn gelegen in de hoedanigheid van die dagen als godsdienstige rust- of feestdag. Dat zal moeten blijken uit de motivering die aan het besluit ten grondslag is gelegd.

Ten tweede: het gaat in overwegende mate om een openbare gemakkelijheid. Dat is in de Gemeentewet een bekend begrip. Ingevolge artikel 174 is de burgemeester belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelijkheden. Voorbeelden zijn kermissen, braderieën, festivals, wandeltochten en sportwedstrijden. Bij sportwedstrijden gaat het per definitie om sportbeoefening, maar niet iedere sportbeoefening is een openbare gemakkelijheid, ook al zijn er wat toeschouwers bij. De vraag is of de wedstrijd *in overwegende mate* als een openbare gemakkelijheid is te beschouwen.

Dat is bij een wedstrijd in het betaald voetbal onmiskenbaar het geval. Dat heeft zowel onder de huidige Zondagswet als na het wet worden van het voorliggende wetsvoorstel tot gevolg dat plaatselijke verordeningen er voorschriften over kunnen bevatten en de burgemeester er bevelen over mag geven. Die kunnen ook betrekking hebben op de vraag of een wedstrijd wel of niet op zondagochtend om 11.00 uur mag worden gespeeld.

Voor een religieuze bijeenkomst die niet in een kerkgebouw plaats vindt, maar op een openbaar (festival-)terrein, geldt de Wet openbare manifestaties. Dat brengt met zich mee dat er bij gemeentelijke verordening

bepaalde regels over vastgesteld moeten worden en dat de burgemeester voorschriften en beperkingen kan stellen of een verbod kan geven. Deze bevoegdheden mogen echter slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Godsdiensten kennen vaak rust- en/of feestdagen. In de Christelijke godsdienst is de zondag de rustdag en zijn bijvoorbeeld Hemelvaartsdag, de eerste en de tweede Paasdag en de eerste en de tweede Kerstdag feestdagen. In dit verband moet ook de Goede Vrijdag als een Christelijke feestdag worden beschouwd. In de Joodse godsdienst is de sjabbat (zaterdag) de wekelijkse rustdag. In sommige islamitische landen ligt op vrijdag het openbare leven stil. Daaruit blijkt dat een godsdienstige rustdag ook een andere dag dan de zondag kan zijn.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie of het wetsvoorstel niet onnodig treedt in lokale bevoegdheden merkt de initiatiefneemster op dat voor haar het uitgangspunt is dat gemeenten het meest geschikt zijn om in hun verordeningen al dan niet bepalingen inzake de openbare rust op te nemen, op zondagen of welke dagen van de week dan ook. Hoe dit in de praktijk zal uitpakken zal afhangen van de plaatselijke omstandigheden en van de politieke opvattingen binnen de gemeente.

Van de beperkingen op de lokale bevoegdheden die na de nota van wijziging in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn de eerste twee niet nieuw. Zij zijn ontleend aan de huidige Zondagswet. De derde beperking – met betrekking tot openbare gemakkelikheden en samenkomsten en gedragingen van personen die naar hun aard niet gepaard plegen te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast – is naar de mening van de initiatiefneemster nodig omdat gemeentebesturen na het intrekken van de Zondagswet de ruimte krijgen om ook andere gedragingen dan die welke thans in de Zondagswet worden gereguleerd aan beperkingen te onderwerpen. Daar heeft de initiatiefneemster geen bezwaar tegen, tenzij het gaat om gedragingen die naar hun aard niet gepaard plegen te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast. Indien de bevoegdheden van de gemeenten zich mede daartoe zouden uitstrekken, zou de vrijheid van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding op godsdienstige rust- en feestdagen te ver kunnen worden ingeperkt.

Op de verschillen tussen het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel van de regering (TK 34529) is de initiatiefneemster al aan het begin van paragraaf 2 ingegaan, in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SP. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de verschillen tussen beide wetsvoorstellen op het punt van de regelgevende bevoegdheid van gemeentebesturen, merkt de initiatiefneemster op dat deze bevoegdheid als gevolg van beide wetsvoorstellen groter wordt dan thans het geval is, zij het als gevolg van het regeringsvoorstel groter dan als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel. Het verschil zit in de eerste plaats in de aan beide wetsvoorstellen ten grondslag liggende overwegingen en in de tweede plaats in de tekst van het wetsvoorstel.

De scheiding tussen kerk en staat speelt in de overwegingen van de regering geen rol. De regering biedt aan gemeentebesturen ruime beleidsvrijheid om ter verzekering van de openbare rust op zondag regels vast te stellen, ook als het gaat om verzekering van de zondagsrust in godsdienstige zin. Dat impliceert dat de godsdienstig-politieke opvattingen in de gemeente aangaande de zondagsrust bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop deze beleidsvrijheid wordt ingevuld. Dat kan leiden tot het verbieden van gedragingen van burgers die veel verder gaan dan de verboden van de huidige Zondagswet. Het initiatiefwetsvoorstel bevat

op dit punt een inperking van de beleidsvrijheid van gemeenten: gemeentebesturen mogen openbare gemakkelijkheden en samenkomsten en gedragingen van personen niet beperken als die naar hun aard niet gepaard plegen te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast.

Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie gelezen menen te hebben heeft de initiatiefneemster zich niet uitgesproken over de mate waarin gemeenten gebruik maken van de Zondagswet. In de zienswijze van de initiatiefneemster kan hieraan ook geen argument voor behoud van de Zondagswet gelegen zijn.

Overigens pleegt in het algemeen, als er geen problemen zijn doordat burgers, maatschappelijke organisaties en bestuurders voldoende met elkaars belangen rekening houden, niet tot wetgeving te worden overgegaan. Is dat in het verleden wel gebeurd, maar doen er zich nog maar weinig situaties voor waarin ingrijpen op grond van de wet noodzakelijk is, dan kan dat een goede reden zijn om tot deregulering over te gaan en een wet in te trekken.

Ook is mogelijk dat er nog wel situaties kunnen zijn waarin ingrijpen nodig is, maar regulering op gemeentelijk niveau passender wordt geacht dan op het niveau van de wet. Ook dan kan de desbetreffende wet ingetrokken worden.

Aan het initiatiefwetsvoorstel ligt de gedachte ten grondslag dat als het, ondanks de wijze waarop verschillende bevolkingsgroepen ook zonder wettelijke voorschriften al met elkaar om horen te gaan en rekening horen te houden met elkaars belangen en wensen – en dus ook van hen die op zondag ter kerke willen gaan – in de lokale omstandigheden toch nog voorkomt dat bijvoorbeeld de godsdienstuitoefening wordt gehinderd of dreigt te worden gehinderd, dat een reden kan zijn om naast de mogelijkheden tot ingrijpen op grond van de artikelen 145 of 146 Sr. en de Wet openbare manifestaties, een gemeentelijke verordening tot stand te brengen die zich richt tegen geluids- of verkeersoverlast door openbare gemakkelijkheden en samenkomsten, in het bijzonder in de nabijheid van kerken en gedurende de tijd dat daarin erediensten worden gehouden.

Als het gaat om de praktijk die door de hier aan het woord zijnde leden aan de orde wordt gesteld, is de Zondagswet naar de mening van de initiatiefneemster niet zozeer een probleem of een hinderpaal voor het bereiken van een lokale balans, als wel niet het juiste instrument daartoe. Er bestaat zo nodig een beter middel: de gemeentelijke verordening. Met die gedecentraliseerde bevoegdheid kan een gemeentebestuur inderdaad vanuit grondwettelijke en Europeesrechtelijke kaders bescherming bieden waar dat nodig is en waar dat geacht kan worden tot de taken van de overheid te behoren. Daarom kan de Zondagswet vervallen.

Haar opvatting hieromtrent baseert de initiatiefneemster in de eerste plaats op de inhoud van de Zondagswet. Slechts één artikel daarvan – artikel 2 – is uitdrukkelijk gericht op de bescherming van erediensten. De vijf daarop volgende artikelen hebben een veel ruimere strekking en verbieden gedragingen die in strijd zijn met het godsdienstige gebod van het onderhouden van zondagsrust, zonder dat dit noodzakelijk is om hen die vanuit hun geloofsovertuiging ook al zonder wettelijk voorschrift dat gebod wensen na te leven, daartoe in staat te stellen.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat de initiatiefneemster betoogt dat een bepaling over arbeid op zondag in een gemeentelijke verordening niet in overeenstemming zou zijn met de Arbeidstijdenwet, omdat die regeling uitputtend zou zijn. Zij vroegen hoe zij dan verklaart dat de Zondagswet ook een dergelijke bepaling kent. De initiatiefneemster verklaart dit uit het feit dat de Arbeidstijdenwet later tot stand is gekomen

dan de Zondagswet. Dat doet echter niets af aan het uitputtende karakter van de Arbeidstijdenwet.

Daarbij past wel de kanttekening dat de Arbeidstijdenwet beperkt is tot de arbeidsverhouding tussen werknemers en werkgevers. Hij heeft geen betrekking op arbeid die wordt verricht door zzp-ers en andere ondernemers. Dat brengt met zich mee dat gemeentelijke verordeningen wel betrekking zouden kunnen hebben op arbeid door ondernemers, als dat in het belang is van de huishouding van de gemeente. In het wetsvoorstel is echter een bepaling opgenomen waardoor het gemeentebestuur ook aan arbeid door ondernemers geen beperkingen mag stellen op de grond dat hij plaats vindt op een godsdienstige rustdag of feestdag, als hij naar zijn aard niet gepaard pleegt te gaan met aanmerkelijke geluids- of verkeersoverlast. Daarmee is bedoeld een belemmering op te werpen voor het in gemeentelijke verordeningen in het algemeen verbieden van arbeid op zondag of op een andere godsdienstige rustdag of feestdag, in het bijzonder door ondernemers.

Met betrekking tot het op zondag werken van overheidspersoneel merkt de initiatiefneemster op dat de Arbeidstijdenwet ook betrekking heeft op personeel met een ambtelijke aanstelling. Overigens blijkt uit de memorie van toelichting op de Zondagswet dat die wet niet tot doel heeft om de rechtspositie van ambtenaren met betrekking tot het werken op zondag te regelen (*Kamerstukken II 1950/51, 2176, nr. 3, blz. 1*).

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 2 Zondagswet

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzochten de initiatiefneemster om in te gaan op de verhouding van artikel 2 Zondagswet tot de strafbaarheid van verstoring van godsdienstige bijeenkomsten uit het Wetboek van strafrecht. Daarbij constateerden zij terecht dat onopzettelijk veroorzaakte verstoring van kerkdiensten ingevolge artikel 146 Sr. niet strafbaar is. Het is echter de vraag hoe redelijk het is om ook niet-opzettelijke verstoring van een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging strafbaar te stellen, zoals in het eerste lid van artikel 2 gebeurt. Ook van de beheerder van de plaats van samenkomst mag toch worden verwacht dat hij maatregelen neemt om het binnendringen van geluid van buiten te beperken, hetzij reeds bij de bouw, hetzij later door geluidsisolatie. Daarbij zijn kerken niet in een bijzondere positie. Ook de beheerders van schouwburgen en concertzalen zullen het primair als hun eigen verantwoordelijkheid zien om het binnendringen van geluid te beperken.

Daarbij komt dat degene die gerucht verwekt niet hoeft te weten hoe gehorig een bepaald kerkgebouw is. Het voor strafbaarheid louter bepalend laten zijn van het antwoord op de vraag of de godsdienstoefening daadwerkelijk wordt gehinderd levert dan ook rechtsonzekerheid op.

Redelijker acht de initiatiefneemster het dat er, als er problemen op dit gebied bestaan of dreigen de ontstaan, bestuurlijke maatregelen worden genomen om deze hindering tegen te gaan. Dat is de benadering van het tweede lid van artikel 2 Zondagswet. Daarover stelden de leden van de fractie van de ChristenUnie – abusievelijk onder de kop «artikel 3» – de vraag hoe deze bepaling in de praktijk tot nu toe wordt toegepast en wat de gevolgen voor toekomstige toepassing zijn.

Uit het *Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet* blijkt, dat in de periode 2011–2014 gemiddeld jaarlijks 46 maatregelen zijn genomen tegen gerucht door verkeer in de nabijheid van een kerk die voor de eredienst in gebruik is, in 17 gemeenten. Daarbij gaat het om maatregelen als het wijzigen van het gemeentelijke verkeersplan (51% van de gevallen) en het ontsluiten van alternatieve wegen om gerucht door verkeer tegen te gaan (31%).

Voor deze maatregelen is op zich geen wettelijke grondslag vereist. Met het intrekken van de Zondagswet vervalt alleen de opdracht aan de burgemeester om de nodige maatregelen te treffen. Na intrekking van de Zondagswet kan het initiatief tot het treffen van deze maatregelen ook uitgaan van de gemeenteraad.

Aan het vastleggen van een uitdrukkelijk (zorg)plicht voor het gemeentebestuur op dit punt kan het bezwaar verbonden zijn dat hieraan ook een aanspraak op financiële middelen jegens de gemeente ontleend zou kunnen worden; bijvoorbeeld voor de geluidsisolatie van kerkgebouwen.

Artikel 3 Zondagswet

De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden een vraag over dit artikel, waarvan de initiatiefneemster aanneemt dat die betrekking had op artikel 2, en die zij reeds hiervoor heeft beantwoord. Voor de volledigheid merkt zij niettemin over artikel 3 het volgende op.

Waar artikel 2 specifiek betrekking heeft op het verwekken van gerucht waardoor de godsdienstoefening wordt gehinderd, heeft artikel 3, eerste lid, betrekking op het verwekken van gerucht in het algemeen, dat op en afstand van 200 meter hoorbaar is, tenzij dat gebeurt in het kader van een vergadering of betoging op een openbare plaats. Met betrekking daartoe zijn in het tweede lid specifieke bepalingen opgenomen.

Uit het *Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet* blijkt, dat in de periode 2011–2014 gemiddeld jaarlijks 844 ontheffingen zij verleend om gerucht te verwekken dat op meer dan 200 meter hoorbaar is, door 86 gemeenten. Bij 5% van de aangevraagde ontheffingen is geen ontheffing verleend. Ontheffingen worden overigens vaker verleend dan dat ze worden aangevraagd, omdat ze ook ambtshalve worden verleend. Er zijn geen gegevens bekend over (strafrechtelijke) maatregelen tegen overtreding van dit verbod zonder ontheffing.

Het vervallen van artikel 3 Zondagswet heeft uiteraard tot gevolg dat het niet meer kan worden toegepast. De initiatiefneemster acht dat ook in het belang voor de rechtszekerheid. Wie enig gerucht verwekt kan zelf moeilijk beoordelen op welke afstand dat hoorbaar is. Dat is ook afhankelijk van plaatselijke omstandigheden die kunnen wisselen, zoals de weerkaatsing door gebouwen, de kracht van de wind en de richting waaruit die komt.

Als een gemeente een bepaald niveau van openbare rust wil handhaven en dat wil doen door middel van een strafrechtelijk te handhaven verordening, verdient het de voorkeur dat daarin concrete gedragingen strafbaar worden gesteld, waarvan bekend is dat zij gepaard gaan met aanmerkelijke geluidsoverlast. Daarbij zal gemotiveerd moeten worden dat de verordening in het belang is van de huishouding van de gemeente.

Artikelen 4 en 5 Zondagswet

In antwoord op de vraag van leden van de fractie van de ChristenUnie hoe de artikelen 4 en 5 van de Zondagswet tot nu toe worden toegepast wijst de initiatiefneemster erop dat

uit het *Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet* blijkt, dat in de periode 2011–2014 gemiddeld jaarlijks 765 ontheffingen zijn verleend voor openbare gemakkelijkheden vóór 13 uur (artikel 4), door 95 gemeenten. Ook hier geldt dat ontheffingen vaker worden verleend dan dat ze worden aangevraagd, omdat ze ook ambtshalve worden verleend. Bij 1% van de aangevraagde ontheffingen werd deze ontheffing niet verleend.

In 5 gemeenten is gemiddeld jaarlijks 2,3 keer handhavend opgetreden tegen optochten of bijeenkomsten op zondag voor 13 uur (artikel 5).

Het vervallen van de artikelen 4 en 5 van de Zondagswet heeft uiteraard tot gevolg dat zij niet meer kunnen worden toegepast. De initiatiefneemster acht dat in zoverre ook in het belang voor de rechtszekerheid, dat hierdoor niet langer aan deelnemers aan openbare gemakkelijkheden of andere samenkomsten waarvoor niet de juiste ontheffing is verleend, straffen kunnen worden opgelegd, terwijl voor het verkrijgen van een ontheffing toch primair de organisatoren verantwoordelijk zijn. De VNG noemt dat in haar reactie op het regeringswetsvoorstel «nigszins draconisch».

Door het intrekken van de Zondagswet worden openbare gemakkelijheden en optochten en bijeenkomsten op zondag ook vóór 13 uur mogelijk. Gemeenten hebben meestal in hun Algemene plaatselijke verordening al een vergunningstelsel voor dergelijke evenementen. Daarin wordt nu rekening gehouden met de Zondagswet. Na intrekking van de Zondagswet zullen gemeentebesturen moeten nagaan of zij hun verordening op dit punt willen aanpassen. Het wetsvoorstel geeft hen daarbij de ruimte om specifieke voorschriften vast te stellen met betrekking tot evenementen op een godsdienstige rustdag of feestdag, mits het gaat om evenementen waarvan bekend is dat zij gepaard gaan met aanmerkelijke geluidsoverlast. Dat kan verbonden worden aan bepaalde dagen en tijdstippen – zoals de hele zondag, een deel daarvan of de tijden waarop kerkdiensten plaats vinden – en aan bepaalde plaatsen, zoals de hele gemeente, een deel daarvan of de onmiddellijke omgeving van kerkgebouwen. Daarbij zal gemotiveerd moeten worden dat de verordening in het belang is van de huishouding van de gemeente.

Voor openbare vergaderingen en betogingen gelden de regels van de Wet openbare manifestaties. Ingevolge die wet moeten gemeenteraden bij verordening regels vaststellen met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving is vereist en kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven. Voorschriften, beperkingen en verboden kunnen slechts worden gegeven indien de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordeligheden dat vordert. Ingevolge artikel 3 van de Zondagswet voegt de burgemeester, voor zover dat vereist is ter voorkoming van gerucht dat de viering van de Zondag en de openbare rust op de Zondag ernstig verstoort, voorschriften en beperkingen toe met betrekking tot het geluidsniveau en met betrekking tot het gebruik van geluidsapparaten, of worden door hem aanwijzingen ter zake gegeven. Deze mogelijkheid vervalt als de Zondagswet wordt ingetrokken.

Als gevolg daarvan vervalt ook de in artikel 5 van de Zondagswet opgenomen bevoegdheid van de burgemeester om naar aanleiding van een kennisgeving met betrekking tot een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, voor zover dat vereist is ter voorkoming van onnodige verstoring van de openbare rust op de Zondag, voorschriften en beperkingen toe te voegen met betrekking tot tijd, plaats

en duur van zodanige samenkomsten, of worden door hem aanwijzingen ter zake gegeven.

Ingevolge de nota van wijzing op het voorliggende wetsvoorstel worden de bevoegdheden tot het beperken van het recht tot vergadering en betoging op openbare plaatsen, voor zover dat vereist is ter voorkoming van verstoring van samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, opgenomen in de Wet openbare manifestaties.

Artikel 6 Zondagswet

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe artikel 6 van de Zondagswet in de praktijk tot nu toe wordt toegepast. Uit het *Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet* blijkt, dat dit artikel in de periode 2011–2014 gemiddeld 2,3 keer per jaar is toegepast, door 4 gemeenten.

Het gevolg van het vervallen van dit artikel zal zijn, dat het niet meer kan worden toegepast.

Artikel II

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de redactie van het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 146 Gemeentewet in strijd is met de neutraliteit die door de initiatiefneemster beoogd zou zijn. Daarmee doelen zij, naar de initiatiefneemster aanneemt, op de in wetgeving gebruikelijke gelijkstelling van godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen. In de redactie van het wetsvoorstel is die gelijkstelling inderdaad achterwege gebleven, omdat aan de initiatiefneemster geen aan een bepaalde levensovertuiging verbonden rust- of feestdagen bekend zijn. Dat is typisch iets voor godsdiensten.

Voor zover deze leden met «neutrale feestdagen» doelen op nationale feestdagen, merkt de initiatiefneemster op dat dat wat anders is dan «levensbeschouwelijke feestdagen»; en dat haar niet bekend is dat nationale feestdagen door de instanties die daarover gaan gekenmerkt zouden moeten worden door het in acht nemen van rust, in het bijzonder door af te zien van sportbeoefening of andere vormen van ontspanning. Integendeel. Enigerlei vermelding van levensbeschouwelijke of nationale feestdagen in artikel 146 Gemeentewet zou dan ook neerkomen op het oplossen van een probleem dat niet bestaat, en met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ook nooit zal ontstaan.

Koşer Kaya