

Vergaderjaar 2015–2016

34 529

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 augustus 2016 en het nader rapport d.d. 31 augustus 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2016, no. 2016001295, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot intrekking van de Zondagswet en wijziging van de Gemeentewet in verband met de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag (Intrekkingswet Zondagswet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot intrekking van de Zondagswet. Daarmee beoogt de regering het aan gemeentebesturen over te laten om ten behoeve van de openbare rust op zondag en aanverwante feestdagen al dan niet regelend op te treden. Dat is in overeenstemming met het decentralisatiebeginsel dat aan ons bestuurlijk bestel ten grondslag ligt, aldus de regering.

De Afdeling adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering aangewezen met betrekking tot de noodzaak van het voorstel tot intrekking van de Zondagswet. De Zondagswet waarborgt tot op zekere hoogte dat op een vaste dag in de week een moment van rust en ruimte voor ontspanning is verzekerd, ook voor diegenen die daaraan geen religieuze motieven verbinden. Beoogd wordt daarmee een balans te vinden tussen de uiteenlopende opvattingen van de verschillende bevolkingsgroepen over de zondagsviering en de openbare rust op de zondag. In het voorstel komt de uitwerking van die balans bij gemeenten te liggen doordat zij een eigen afweging kunnen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

maken. Daarbij acht de Afdeling het van belang een goede balans te vinden tussen verschillende belangen en opvattingen van bevolkingsgroepen. In dat licht adviseert zij in de toelichting dragend te motiveren dat die balans door gemeenten beter gewaarborgd zal worden dan in de huidige Zondagswet.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2016, nr. 2016001295, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet tot intrekking van de Zondagswet en wijziging van de Gemeentewet in verband met de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag (Intrekkingswet Zondagswet) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 augustus 2016, nr. W04.16.0185/I, bied ik U hierbij aan.

1. Overwegingen inzake intrekking van de Zondagswet

In de toelichting stelt de regering dat zij «thans van mening (is) dat het aan gemeentebesturen kan worden overgelaten om de balans te bepalen tussen de behoefte aan regulering van de zondagsrust en de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen.»² Daarbij merkt de regering op dat dit in overeenstemming is met het decentralisatiebeginsel. Bovendien laat het onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet zien dat de behoefte aan regulering van de zondagsrust op lokaal niveau sterk verschilt, hetgeen leidt tot verschillen in de wijze waarop en de mate waarin gemeenten gebruik maken van de Zondagswet.³

De Afdeling merkt over deze motivering het volgende op.

a. Noodzaak en lokaal maatwerk

De Afdeling onderschrijft het beginsel «decentraal, tenzij»⁴ maar wijst er op dat uit de toelichting niet blijkt dat de Zondagswet niet aan haar doelstelling voldoet: het tot stand brengen van een – veelal lokaal nader ingevulde – balans tussen verschillende, soms tegenstrijdige belangen, voortvloeiend uit de uiteenlopende opvattingen over de zondagsrust en vrijetijdsbesteding.

De regering volstaat met de constatering dat het onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet laat zien dat de behoefte aan regulering van de zondagsrust op lokaal niveau sterk verschilt,⁵ hetgeen leidt tot verschillen in de wijze waarop en de mate waarin gemeenten gebruik maken van de Zondagswet.⁶ Die verschillen wijzen er niet op dat de marges die de Zondagswet biedt voor lokaal maatwerk te smal zijn. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties concludeerde dan ook, naar aanleiding van het onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet⁷ en naar de juridische aspecten van de Zondagswet⁸ en gesprekken met burgemeesters, dat «kan worden vastgesteld dat er geen

² Toelichting, paragraaf 2.2, vijfde alinea.

³ «Onderzoek naar de feitelijke werking van de Zondagswet» van Necker van Naem, september 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.

⁴ Artikel 117 Gemeentewet.

⁵ Toelichting, paragraaf 1.

⁶ Toelichting, paragraaf 2.2, vijfde alinea.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.

⁸ Onderzoek «Juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet,» uitgevoerd door de VU, zie bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10.

problemen zijn gesignaleerd bij de uitvoering van de Zondagswet in de praktijk».⁹

De Afdeling merkt op dat niet is gebleken dat de Zondagswet onvoldoende ruimte laat voor lokaal maatwerk voor het gemeentebestuur.¹⁰ Daarnaast wijst zij er op dat intrekking van de wet ertoe kan leiden dat de vrijetijdsbesteding van burgers in sommige gemeenten juist wordt ingeperkt in plaats van verbreed. Daar komt bij dat door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen de tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen in de huidige tijd sterker (kunnen) worden. Met het oog daarop blijft het van belang dat een goede balans te waarborgen tussen verschillende belangen en opvattingen van bevolkingsgroepen.

b. Verzekering van een collectief moment van rust en ontspanning

De Zondagswet 1953 vormt een compromis tussen de verschillende, soms tegengestelde, belangen.¹¹ Met deze wet is gepoogd een balans te vinden tussen de uiteenlopende opvattingen bij de verschillende bevolkingsgroepen over de zondagsviering en de openbare rust op zondag,¹² waarbij aan het gemeentebestuur een zekere vrijheid is gelaten om, met het oog op de lokale situatie, een nadere afweging te maken. De regering stelde destijds dat behoefte bestaat aan een vaste dag in de week waarop een moment van rust en ruimte voor ontspanning is verzekerd,¹³ ook voor diegenen die hieraan geen religieuze motieven verbinden.

Volgens de toelichting kan het «thans» aan gemeentebesturen worden overgelaten om de balans te bepalen tussen de behoefte aan regulering van de zondagsrust en de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen. Hoewel in de toelichting wordt erkend dat de collectieve en individuele behoefte aan ontspanning op zondag in de loop der jaren niet is verminderd,¹⁴ wordt niet ingegaan op het belang van de vastlegging van een collectief moment voor rust en ontspanning op de zondag.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert de noodzaak van het wetsvoorstel tot intrekking van de Zondagswet dragend te motiveren.

1. Overwegingen inzake intrekking van de Zondagswet

De Afdeling advisering overweegt dat de Zondagswet tot op zekere hoogte waarborgt dat op een vaste dag in de week een moment van rust en ruimte voor ontspanning is verzekerd, ook voor diegenen die daaraan

⁹ Brief van de Minister van BZK van 26 oktober 2015 (paragraaf «conclusies»), Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10, blz. 3 en 4.

¹⁰ Zie aldus ook de reactie van de VNG in de internetconsultatie.

¹¹ Kamerstukken I 1952/53, 2176 nr. 178a, blz. 1.

¹² Kamerstukken II 1952/53, 2176 nr. 178a, blz. 1.

¹³ Kamerstukken II 1950/51, 2176, nr. 3: bedacht dient te worden «dat de behoefte aan ontspanning in deze tijd voor velen is samengegroeid met de behoefte aan een wekelijkse rustdag. Wat de beoefening van sport en andere lichaamsbeweging betreft, voor hen, die op werkdagen daartoe geen gelegenheid hebben, mag dit gevoeglijk een levensbehoefte heten.» Met het oog op deze maatschappelijke functie is mede voorzien in artikel 5:5 en 5:6 van de Arbeidstijdenwet 1995 en in artikel 2 van de Winkeltijdenwet 1996. De regering stipt dit motief aan bij de bespreking van de reacties in het kader van de internet-consultatie, maar gaat daar niet inhoudelijk op in (toelichting, paragrafen 5.3 en 5.4).

¹⁴ In het advies van het Breed beraad protestantse kerken (Advies van 27 mei 2016) en de internetconsultatie bij het onderhavige wetsvoorstel wordt benadrukt dat er nog steeds behoefte zou bestaan aan de verzekering van een vast en zelfde moment van rust en ontspanning (toelichting paragraaf 5.3).

geen religieuze motieven verbinden. Het is van belang, zo merkt zij op, een goede balans te vinden tussen verschillende belangen en opvattingen van bevolkingsgroepen. Zij adviseert in de toelichting dragend te motiveren dat die balans door gemeenten beter gewaarborgd zal worden dan in de huidige Zondagswet en daarbij tevens in te gaan op het belang van de vastlegging van een collectief moment voor rust en ontspanning op de zondag.

Zoals de Afdeling advisering terecht opmerkt, is het wetsvoorstel in lijn met het uitgangspunt «decentraal, tenzij» zoals vastgelegd in onder meer artikel 117 van de Gemeentewet. Dit betekent dat taken en bevoegdheden in beginsel worden toegekend aan gemeenten, tenzij er goede redenen zijn om ze elders te beleggen. In de parlementaire geschiedenis is herhaaldelijk de vraag aan de orde gesteld of regeling van de zondagsrust door de wetgever geregeld dient te worden of beter aan gemeentebesturen kan worden overgelaten. Ten tijde van de totstandkoming van de huidige Zondagswet (1953) hielden de redenen om een wettelijke regeling te handhaven verband met een landelijk breed gedeelde behoefte aan bescherming van de openbare rust op zondag.

Vandaag de dag wordt het belang van de vastlegging van een collectief moment voor rust en ontspanning op de zondag echter, meer dan in de jaren vijftig van de vorige eeuw, binnen gemeenten verschillend gewaardeerd. Ook is er meer dan voorheen sprake van lokaal uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop de openbare rust op zondag gereguleerd zou moeten worden. In de ene gemeente zal het verbod van artikel 3 Zondagswet – om op zondag zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is – gekoppeld aan de bevoegdheid van de burgemeester om ontheffing te verlenen op brede steun kunnen rekenen, terwijl het in een andere gemeente kan worden ervaren als een onnodige verplichting tot het verkrijgen en verlenen van ontheffingen. Gemeenteraden zijn bij uitstek in staat om zelf, afhankelijk van de lokale omstandigheden, te beoordelen of een dergelijk verbod binnen de gemeente op zijn plaats is.

De regering overweegt dan ook niet dat de Zondagswet in de praktijk niet aan haar doelstellingen voldoet of dat geen belang meer wordt gehecht aan de vastlegging van een collectief moment voor rust en ontspanning op de zondag, maar dat thans decentralisatie de voorkeur verdient boven een landelijke regeling inzake de zondagsrust. Onder de huidige maatschappelijke omstandigheden waarin de behoefte aan regulering van de zondagsrust lokaal sterk uiteenloopt, kan het beter aan de gemeenten worden overgelaten om zelf in overeenstemming met plaatselijke behoeften afwegingen te maken over de wijze waarop de zondagsrust binnen de gemeente het best gewaarborgd kan worden.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

2. Gevolgen van de intrekking van de Zondagswet

Openbare gemakkelikheden die redelijkerwijs geen beletsel zijn voor de viering van de Zondag en waarvan geen verstoring van de zondagsrust is te duchten, zijn nader aangeduid in de amvb ex artikel 4, vierde lid, van de

Zondagswet.¹⁵ Deze gelden daarmee niet als openbare vermakelijkheid in de zin van de Zondagswet en kunnen derhalve niet op grond van de motieven van de Zondagswet (wegneming van de beletselen voor de viering van en ter verzekering van de openbare rust op de zondag) worden beperkt. Daarmee wordt een begrenzing aan de gemeentelijke regelingsbevoegdheid gesteld. Met de intrekking van de Zondagswet komt deze amvb te vervallen.¹⁶

De Afdeling stelt vast dat de regering er voor kiest om in het voorgestelde artikel 146 van de Gemeentewet de begrenzing op te nemen die thans is vervat in artikel 7 van de Zondagswet, maar er van afziet ook de begrenzing die ligt besloten in artikel 4, vierde lid, van de Zondagswet in samenhang met genoemde amvb te handhaven. Gelet op het feit dat de regering beoogt geen inhoudelijke wijziging van het begrip openbare vermakelijkheden aan te brengen, adviseert de Afdeling de reikwijdte van het begrip zoals nader aangeduid in de amvb in het voorstel vast te leggen.

2. Gevolgen van de intrekking van de Zondagswet

Het advies is overgenomen.

3. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele bijlage

Aan de opmerking op de redactionele bijlage bij het advies is geen gevolg gegeven. De desbetreffende formulering is ontleend aan het opschrift van de Zondagswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹⁵ Artikel 4, vierde lid, van de Zondagswet. Op grond van deze delegatiebepaling is het Besluit van 27 november 1953 tot stand gebracht, Stb. 1953, 526. Het nu nog resterende enige inhoudelijke artikel van dit besluit luidt: «Niet als openbare vermakelijkheden in de zin van de Zondagswet zullen worden beschouwd: toneelvoorstellingen, filmvoorstellingen, concerten en andere openbare bijeenkomsten, welke in besloten ruimten worden gehouden en de geestelijke, zedelijke of culturele verheffing of ontwikkeling van het publiek ten doel hebben.» Overigens zou dit de bevoegdheid van de burgemeester om op grond van een gemeentelijke verordening een vergunning voor een openbare vermakelijkheid te weigeren onverlet laten, zolang die weigering niet berust op de motieven van de Zondagswet (Kamerstukken I 1952/53, 2176, nr. 178a, blz. 2 (r.k.)).

¹⁶ Toelichting, paragraaf 4.2, eerste alinea.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.16.0185/I

- in artikel 146, eerste lid: na «viering van» invoegen: «de zondag».