

Vergaderjaar 2016–2017

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 oktober 2016

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel en relatie tot het initiatiefwetsvoorstel	3
2.1. Inhoud van de Zondagswet	4
2.2. Regulering op decentraal niveau	5
2.3. Bescherming van sportbeoefening en ontspanning	8
3. Verhouding tot de vrijheid van godsdienst	9
4. Gevolgen van het wetsvoorstel	9
4.1. Gevolgen voor bevoegdheden gemeentebestuur	9
4.2. Gevolgen voor regelgeving gebaseerd op de Zondagswet	10
5. Advies en consultatie	11
Artikelsgewijze toelichting	12

Algemeen*1. Inleiding*

De leden van de VVD-fractie hebben met zeer veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Intrekking van de Zondagswet en wijziging van de Gemeentewet in verband met de bescherming van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag. Graag

willen zij de regering een aantal vragen stellen. Maar allereerst merken zij op dat het hen verheugt dat de regering met dit wetsvoorstel gevolg heeft gegeven aan de motie van de leden Schouw en Taverne uit 2012 (TK 33 400-VII, nr. 23).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Intrekkingswet Zondagswet (34 529). De aan het woord zijnde leden delen het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat het niet aan de wetgever is om de zondagsrust te waarborgen. Tevens zijn deze leden van mening dat het, binnen voorwaarden, aan gemeentebesturen wordt overgelaten zelf invulling te geven aan de regulering van de zondagsrust. Ook wat betreft deze leden mag derhalve de Zondagswet worden ingetrokken. Zij kunnen zich vinden in de wijze waarop dat in het voorliggend wetsvoorstel wordt vormgegeven.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot intrekking van de Zondagswet en de wijziging van de Gemeentewet in verband met de sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot intrekking van de Zondagswet. Deze leden zijn van mening, dat de openbare rust op zondag een verworvenheid is van de Nederlandse samenleving. Met de Raad van State onderschrijven deze leden de opvatting, dat de Zondagswet tot op zekere hoogte verzekert dat op een vaste dag in de week een moment van rust en ruimte voor ontspanning is gewaarborgd, ook voor diegenen die hieraan geen religieuze motieven verbinden. Deelt de regering het standpunt, dat er nog steeds behoefte bestaat aan een vaste dag in de week waarop een moment van rust en ruimte voor ontspanning is verzekerd? Deelt de regering de opvatting, dat de vastlegging van een collectief moment voor rust en ontspanning op de zondag voor de samenleving van belang is?

De leden van de D66-fractie hebben met een zekere verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het belangrijkste bezwaar dat deze leden tegen het wetsvoorstel hebben is, dat de regering ervan uitgaat dat de beweegredenen van de Zondagswet uit 1953 heden ten dage nog onverkort kunnen gelden. Naar de mening van deze leden mag echter na verloop van 63 jaar een heroverweging van de taken van de overheid op dit gebied niet ontbreken. De benadering van de regering is louter bestuurlijk: gekozen wordt voor regulering op gemeentelijk niveau. Een meer principiële benadering, die ook ingaat op de noodzaak van, en de redenen voor overheidsregulering, de omstandigheid dat daarbij godsdienstige leefregels aan de orde zijn en dat daarmee het beginsel van de scheiding van kerk en staat in het geding is, had naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 niet mogen ontbreken.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel van de regering. Zij vinden dat de samenleving baat heeft bij een collectief afgesproken rustdag op zondag, als medicijn tegen de 24/7-economie en ter voorkoming van sociaaleconomische druk op werknemers om 24/7 beschikbaar te zijn. Zij menen dat de bestaande Zondagswet daaraan bijdraagt. De wet bevat bovendien waarborgen om de godsdienstoefening te beschermen. Zij vinden dat de Zondagswet mede borgt dat bijvoorbeeld kerken in vrijheid en ongehinderd diensten kunnen beleggen. De wet biedt verder handvatten om lokaal een balans te zoeken tussen soms tegenstrijdige belangen. De Zondagswet draagt daarmee bij aan de maatschappelijke vrede en aan ruimte voor een

aanpak die lokaal passend is. Zij begrijpen daarom niet waarin de noodzaak is gelegen de Zondagswet in te trekken en het beleid te decentraliseren en constateren samen met de Raad van State dat een dragende motivering daarvoor ontbreekt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hechten aan de Zondagswet zoals die nu bestaat. Maar heeft de regering, gegeven haar opvattingen, ook overwogen om niet de hele Zondagswet in te trekken, maar bepaalde delen naar haar wensen te moderniseren? Waarom is daarvoor niet gekozen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat zij met dit wetsvoorstel niet beoogt ten opzichte van de bestaande situatie een nieuwe balans aan te brengen in de uitwerking van de vrijheid van godsdienst.

De leden van de SGP-fractie delen het uitgangspunt van de regering niet dat het gewenst is de Zondagswet in te trekken. Zij zijn van mening dat de bescherming van de openbare rust op zondag en de bescherming van de erediensten een belangrijke waarde vertegenwoordigen die in de wetgeving tot uitdrukking hoort te komen. Deze collectieve waarde komt voort uit de joods-christelijke traditie, maar wordt ook door zeer velen met andere (geloofs-)opvattingen gedeeld. Niet in het minst door mensen die bijvoorbeeld in stadscentra wonen waar zoveel evenementen worden georganiseerd dat er feitelijk vrijwel geen (openbare) rust is. Zou het handhaven van een collectief rustmoment niet ten goede kunnen komen aan mensen persoonlijk en aan de samenleving als geheel?

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel en relatie tot het initiatiefwetsvoorstel

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat er naast het voorliggend wetsvoorstel tevens een wetsvoorstel van het lid Koşer Kaya is ingediend dat, althans dat menen de aan het woord zijnde leden te begrijpen, hetzelfde beoogt. Zien de leden van de PvdA-fractie dat goed? Zo ja, waarom heeft de regering het voorliggend wetsvoorstel ingediend? Zo nee, waarin verschillen beide wetsvoorstellen? De aan het woord zijnde leden zien verschil in de motivering van beide wetsvoorstellen, maar deze leden constateren ook dat de inhoud van beide ingediende wetsvoorstellen grotendeels overeenkomt. Beide wetsvoorstellen trekken de Zondagswet in en beide wetsvoorstellen voegen een artikel 146 aan de Gemeentewet toe waarin staat dat gemeenten geen beperkingen mogen stellen aan «sportbeoefening of andere vormen van ontspanning» die geen openbare gemakelijkheid vormen. Kan de regering aangeven of de verschillen in wetstekst of toelichting daarbij in de werking van beide wetten in de praktijk tot verschillen kunnen gaan leiden? Zo ja, welke verschillen? Zo ja, welke verschillen? Is bijvoorbeeld het verschil in formulering van artikel 146 Gemeentewet ten aanzien van het begrip «openbare gemakelijkheden», mede in het licht van het lid 3 bij dat artikel van het regeringswetsvoorstel, relevant? Zo ja, waarom en in welke mate? Voorts valt het de leden van de PvdA-fractie op dat waar het regeringsvoorstel stelt dat er geen beletselen mogen worden gesteld op zondagen, de genoemde initiatiefneemster het over «een godsdienstige rustdag of feestdag» heeft. Biedt het regeringsvoorstel ruimte om op andere dagen dan zondagen wel beletselen op te werpen? Zo ja, waarom en waar blijkt dat uit?

Deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden het dat het feit dat er twee wetsvoorstellen over hetzelfde onderwerp voorliggen niet door de inhoud van die wetten wordt gerechtvaardigd? Is de regering bereid om met het lid Koşer Kaya, de initiatiefneemster van het wetsvoorstel 34 464, in overleg te treden om tot één wetsvoorstel te komen? Zo nee, waarom deelt de regering die mening niet? En zo, nee kan de regering de leden van de PvdA-fractie uitleggen waarom deze

leden wel voor het voorliggend wetsvoorstel zouden moeten stemmen en niet voor dat van het lid Koşer Kaya?

De leden van de SP-fractie lazen in de brief van 25 oktober 2015 (TK 34 300 VII nr. 10) dat de regering niet voornemens was de Zondagswet af te schaffen. Deze leden vragen wat er in de tussentijd is veranderd. Deze leden zien voornamelijk geen grote problemen met de huidige Zondagswet en vragen de regering welke problemen het afschaffen van deze wet precies gaat oplossen. In genoemde brief van de Minister geven immers ook burgemeesters aan geen problemen te hebben met de uitvoering van de Zondagswet. Omdat veel mensen hechten aan een rustdag, al dan niet religieus geïnspireerd, vragen deze leden of de regering deze belangen heeft meegenomen in het besluit.

De leden van de D66-fractie hebben om nog een reden met een zekere verbazing kennis genomen van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt vermeld, dat ermee uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden Schouw en Taverne. Onvermeld blijft, dat de regering aanvankelijk van oordeel was dat aan uitvoering van deze motie en aan intrekking van de Zondagswet geen prioriteit moet worden toegekend. En dat dit heeft geleid tot een initiatiefwetsvoorstel van het lid Koşer Kaya. Ook in dat initiatiefwetsvoorstel wordt aan gemeenten ruimte gelaten voor het stellen van regels over de openbare rust op zondag. In dit licht rijst de vraag waarom de regering het nodig achtte om, nadat reeds een initiatiefwetsvoorstel was ingediend, met een eigen wetsvoorstel te komen, en waarom het oordeel van de regering over de prioriteit die aan intrekking van de Zondagswet moet worden toegekend veranderd is.

Kan de regering reageren, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, op het verschil tussen haar wetsvoorstel en het wetsvoorstel van het lid Koşer Kaya?

2.1. Inhoud van de Zondagswet

De regering constateert, dat de Zondagswet tot doel heeft het wegnemen van beletselen die aan viering van de zondag en een aantal christelijke feestdagen in de weg kunnen staan, en ter verzekering van de openbare rust op die dagen. Kan de regering de indruk wegnemen, dat het doel van de intrekking van de Zondagswet het tegenovergestelde is, namelijk het opwerpen van beletselen voor de viering van de zondag, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Welke gevolgen beoogt de regering met het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk te bewerkstelligen, zo vragen deze leden.

De regering benadrukt, dat art.7 Zondagswet bepaalt dat niet alleen gemeentelijke verordeningen, maar ook andere besluiten van het gemeentebestuur – privaatrechtelijk of publiekrechtelijk – geen beletselen mogen inhouden voor sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondag die geen openbare vermakelijkheid vormen. Deelt de regering de opvatting van de CDA-fractie dat ook de vrijheid om op zondag niet te werken bescherming verdient?

Het wettelijke kader van de Zondagswet is primair bedoeld voor die situaties waarin ingrijpen wel nodig is, menen de leden van de ChristenUnie-fractie. Waarom meent de regering dat deze mogelijkheid dan toch kan vervallen? Waarop baseert de regering haar opvatting dat de instrumenten uit de Zondagswet niet nodig zijn? Is dat een beleidsmatige inschatting of ook gebaseerd op empirische waarneming? Kan de regering bevestigen dat het altijd de taak van het gemeentebestuur is om vanuit grondwettelijke en Europees-rechtelijke kaders en de gedecentraliseerde bevoegdheden invulling te geven aan de bedoelde bescherming?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat artikel 2 van de Zondagswet bedoeld is om hindering van de godsdienstoefening tegen te gaan. Op welke wijze kan deze hindering straks worden tegengegaan? Kan de regering ingaan op de verhouding van art. 2 tot de strafbaarheid van verstoring van godsdienstige bijeenkomsten uit het wetboek van strafrecht? De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat onopzettelijk veroorzaakte verstoring van kerkdiensten niet strafbaar is, maar het juist via de Zondagswet mogelijk was voor gemeenten om daartegen preventieve maatregelen te nemen. Waarom is een wettelijk kader daarvoor niet langer nodig? Kan de regering aangeven wat van gemeenten verwacht mag worden op dit punt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat in artikel 3 van de Zondagswet mogelijkheden staan om het veroorzaken van gerucht, bijvoorbeeld in de nabijheid van een kerk, waarin een kerkdienst plaatsheeft, aan te pakken. Kan de regering aangeven hoe deze bepaling in de praktijk tot nu toe wordt toegepast en wat de gevolgen van het vervallen van dit artikel zijn voor toekomstige toepassing daarvan?

Kan de regering aan de leden van de ChristenUnie-fractie aangeven hoe de artt. 4 en 5 van de Zondagswet in de praktijk tot nu toe worden toegepast en wat de gevolgen van het vervallen van dit artikel en de nieuwe bepaling in het intrekkingswetsvoorstel zijn voor toekomstige toepassing daarvan?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of door het intrekken van de Zondagswet bijvoorbeeld betogingen, manifestaties of festivals bij een kerk tijdens een kerkdienst mogelijk worden? Kan de regering aangeven wat, na intrekking van de Zondagswet, omtrent respectievelijk een betoging, een manifestatie en een festival het geldende recht zou zijn en welke maatregelen de gemeentebesturen mogen nemen? En kan de regering voorts aangeven wat in de huidige situatie, zonder intrekking van de Zondagswet, de mogelijkheden en het geldende recht zijn?

Kan de regering aan de leden van de ChristenUnie-fractie de aangeven hoe artikel 6 van de Zondagswet in de praktijk tot nu toe wordt toegepast en wat de gevolgen van het vervallen van dit artikel zijn?

2.2. Regulering op decentraal niveau

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de regering om de gemeentebesturen zelf invulling te laten geven aan de regulering van de openbare rust op zondag en bepaalde feestdagen in plaats van dat de wetgever dit centraal regelt. Er is sprake van lokaal uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop de openbare rust op zondag geregeld zou moeten worden. Het kan dan ook beter aan gemeenten worden overgelaten om in overeenstemming met de plaatselijke behoeften afwegingen te maken over de wijze waarop binnen gemeenten de zondagsrust het beste gewaarborgd kan worden. Er is dan meer maatwerk mogelijk.

Het wetsvoorstel strekt er niet toe burgers, bedrijven, organisaties of kerkgenootschappen de mogelijkheid te ontnemen om de zondag als rustdag aan te merken. Het staat een ieder vrij de zondag als rustdag aan te merken en daar op welke wijze dan ook invulling aan te geven. De leden van de VVD-fractie merken op dat zij daar op geen enkele afbreuk aan willen doen.

De regering concludeert, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat de gemeentebesturen bij uitstek in staat zijn om al naargelang de plaatselijke omstandigheden de balans te bepalen tussen de behoefte aan regulering van de zondagsrust en de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen. Met de Raad van State vragen deze leden waaruit blijkt dat de Zondagswet onvoldoende ruimte laat voor lokaal maatwerk door gemeentebesturen. Welke

differentiatie op lokaal niveau wil de regering mogelijk maken, die binnen het kader van de Zondagswet niet mogelijk is? Hoe verhoudt het vertrouwen van de regering in gemeentebesturen zich tot het voorgestelde art. 146 Gemeentewet, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting uitvoerig ingaat op het doel en de inhoud van de huidige Zondagswet. Daarbij gaat zij er kennelijk vanuit, dat de doelen van de huidige Zondagswet onverkort kunnen blijven gelden in geval van regulering op gemeentelijk niveau. Daarbij verwijst de regering naar de memorie van toelichting uit 1953, waarin de toenmalige regering opmerkte dat er geen sprake van kon zijn, dat de overheid door middel van wettelijke voorschriften de heiliging van de zondag zou afdwingen. De bemoeienis van de overheid kon er slechts toe strekken «uitwendige beletselen» voor de viering en de beleving van de zondag weg te nemen. Dat moge door de toenmalige regering zo gezegd zijn, maar dat neemt niet weg dat de inhoud van de Zondagswet wel degelijk gedrag van burgers afdwingt, dat overeenkomt met de leefregels die gelden voor hen die vanuit hun godsdienstige overtuiging de zondag vieren en zondagsrust in acht nemen.

Nu de regering hiervan geen afstand neemt, wordt met het oog op eventuele gemeentelijke regulering voor de leden van de fractie van D66 van belang wat verstaan moet worden onder «uitwendige beletselen voor de viering en de beleving van de zondag». Gaat het daarbij vooral om het voorkomen van geluidsoverlast, die door zou kunnen dringen tot in de kerken en woonhuizen waarin deze viering plaats vindt? Of kan ook reeds de enkele omstandigheid dat een deel van de burgers niet deelneemt aan de heiliging en de viering van de zondag en geen zondagsrust in acht neemt «uitwendige beletselen» opleveren voor de viering en de beleving van de zondag door hen die dat vanuit hun godsdienstige overtuiging wel doen?

De regering noemt twee thema's die in het maatschappelijke en politieke debat over de regelgeving met betrekking tot de zondagsrust een belangrijke rol spelen: Eén daarvan is het vraagstuk van de mate waarin de zondagsrust in regelgeving moet worden gewaarborgd. Noch in het kader daarvan, noch afzonderlijk wijdt de regering enige beschouwing aan de vraag in hoeverre het waarborgen of verzekeren van de zondagsrust als godsdienstig begrip heden ten dage een taak van de overheid hoort te zijn. De fractie van D66 vraagt de regering om een uiteenzetting hierover en daarbij de vraag te betrekken naar de noodzaak van overheidsregulering, gelet op de opmerking van de regering in paragraaf 3 van de memorie van toelichting, dat het niet aannemelijk is dat verstoring van de zondagsrust in de vorm van bijvoorbeeld openbare vermakelijkheden als beperking van de godsdienstvrijheid zal worden aangemerkt.

De regering spreekt over het bepalen van de balans tussen de behoefte aan regulering van de zondagsrust en de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen. Dit roept bij de leden van de fractie van D66 de vraag op, of hier wel sprake is van tegengestelde rechten of belangen, waartussen een balans gevonden zou moeten worden. Is het juist dat de vrijheid die burgers toekomt om zelf invulling te geven aan de tijdsbesteding op zondagen hen óók voldoende ruimte geeft om overeenkomstig hun geloofsovertuiging de zondag te vieren en te heiligen? Kan de regering voorbeelden noemen van beletselen voor de viering van de zondag die door middel van een gemeentelijke verordening weggenomen kunnen worden?

Bedoelt de regering met het bepalen van een balans, waarop aan de ene kant de vrijheid van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding op zondag ligt, en aan de andere kant «de behoefte aan regulering van de zondagsrust», dat deze behoefte aan regulering de eerder genoemde vrijheid kan inperken? Is de regering het met de fractie van D66

eens, dat voor het inperken van vrijheden van burgers duidelijkere criteria nodig zijn dan een niet nader bepaalde «behoefte aan regulering» van de zondagsrust? Begrijpt de regering dat meer duidelijkheid hierover ook van belang is om de mogelijke gevolgen van de door de regering voorgestane decentralisatie te kunnen beoordelen?

Welke belangen die haaks staan op de vrijheid van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding op zondagen, en daarom tegenover die vrijheid op de balans geplaatst moeten worden, zouden voor de (gemeentelijke) overheid aanleiding kunnen zijn om regelgevend op te treden, teneinde een balans tot stand te brengen?

Als de regering in verband met een behoefte aan regulering spreekt over de «zondagsrust», onderkent de regering dan dat dit begrip een godsdienstige inhoud heeft die veel verder strekt dan «openbare rust» in de zin van de afwezigheid van geluids- en verkeersoverlast, en zich ook uit kan strekken tot de afwezigheid van veel alledaagse menselijke activiteiten?

Onderkent de regering dat publiekrechtelijke regeling van de zondagsrust in godsdienstige zin door middel van verboden met zich mee zal brengen dat het openbaar ministerie en de rechter voor de vraag kunnen komen te staan wat onder een inbreuk op de «zondagsrust» moet worden verstaan; en dat dit in wezen een theologische vraag is? Vergt de scheiding tussen kerk en staat niet dat voorkomen wordt dat de rechter een uitspraak moet doen over een theologische interpretatie?

Is het de regering bekend, zo vragen de leden van de D66-fractie, dat in de orthodox-protestantse geloofsovertuiging de wetten van de overheid behoren overeen te stemmen met Gods Woord en Wet? Zou «de behoefte aan regulering van de zondagsrust» ook daaruit voort kunnen komen?

Zou ja, ligt het dan in de rede te verwachten dat wie deze geloofsovertuiging heeft zal kunnen leven met een gemeentelijke verordening die niet meer beoogt dan een balans te bepalen tussen deze geloofsovertuiging en de vrijheid van burgers om zelf invulling te geven aan hun tijdsbesteding op zondag?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering constateert dat niet alle gemeenten gebruik maken van de Zondagswet. Deelt de regering de opvatting dat dit ten dele een argument voor behoud van de Zondagswet kan zijn, omdat er zich blijkbaar weinig situaties voordoen waarin bijvoorbeeld de godsdienstuitoefening zodanig wordt gehinderd of dreigt te worden gehinderd, dat ingrijpen op grond van de Zondagswet noodzakelijk is? Of dat gemeentebestuurders en maatschappelijke partijen ook via andere regelgeving of praktijken al rekening houden met de belangen van bijvoorbeeld kerken? Deelt de regering de opvatting dat dit past bij de manier waarop in lokale omstandigheden verschillende bevolkingsgroepen met eigen wensen met elkaar om horen te gaan? Kan de regering aangeven waarom zij desondanks meent dat de Zondagswet een probleem of hinderpaal vormt voor het bereiken van deze lokale balans?

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt, zo menen de leden van de SGP-fractie, dat er eigenlijk in de uitvoering geen problemen zijn geconstateerd. Bovendien wordt de wet door velen in de samenleving en door een behoorlijk aantal gemeenten op prijs gesteld en gewaardeerd. Maar zelfs als het uitgangspunt van de regering gevolgd wordt is het wetsvoorstel geen logisch geheel. De vrijheid van gemeenten wordt immers onnodig ingeperkt. In dat verband vragen deze leden zich af waar deze houding richting gemeenten uit voortkomt?

De regering stelt dat er twee vraagstukken spelen in de discussie rond de zondagsrust. In de eerste plaats het vraagstuk van de mate waarin de zondagsrust in de wetgeving een plaats verdient en in de tweede plaats het vraagstuk van centralisatie en decentralisatie. Het is de leden van de SGP-fractie niet duidelijk geworden dat de marges voor gemeenten op

grond van de huidige wet te smal zijn. De afdeling advisering vraagt er terecht aandacht voor dat de Minister dit vorig jaar nog stelde in een brief aan de Kamer. Gemeenten die activiteiten op zondag willen, kunnen hier toestemming voor geven. Waarom is het dan toch nodig om deze wet te laten vervallen?

2.3. Bescherming van sportbeoefening en ontspanning

De mogelijkheid om op zondag aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning te doen die geen openbare vermakelijkheid vormen, blijft wel op nationaal niveau gewaarborgd, vanwege de algemene behoefte daaraan, zo stelt de regering. De leden van de VVD-fractie krijgen daar graag een nadere duiding van. Wat betekent dit? Mag een voetbalwedstrijd, bijvoorbeeld de wedstrijd Feyenoord-Ajax, nu wel of niet op zondagochtend om 11.00 uur worden gespeeld? Is het aan de gemeenten om dit te bepalen? Welke ontheffingsmogelijkheden zijn er? Wat wordt er nu precies aan gemeenten overgelaten? Kortom, wat mogen gemeenten bepalen en wat niet? Zij hebben dezelfde vragen als het gaat om bijvoorbeeld een religieuze bijeenkomst, die niet in een kerkgebouw plaatsvindt, maar ergens op een openbaar (festival-)terrein. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie de regering aan te geven hoe er wordt omgegaan met evenementen, die op zaterdagavond beginnen en pas na middernacht, dus op zondag, eindigen. Kan de regering bevestigen dat de mogelijkheden, die de Winkeltijdenwet biedt om op zondag te winkelen, ongewijzigd blijven. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie lezen dat er met betrekking tot sportbeoefening wel een garantie wordt opgenomen in de Gemeentewet. Zij vragen of dit een voldoende waarborg is zodat niet – waarvoor ook de regering waarschuwde in haar brief – gemeenten maatregelen kunnen nemen ten aanzien van de zondagsrust die een verdergaande strekking hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom de regering alleen spreekt van «verworvenheden» als het gaat om de norm, vastgelegd in art. 7 Zondagswet. Is ook niet de zondagsrust zelf een verworvenheid, die pas in de loop van de twintigste eeuw tot stand gekomen is, zo vragen deze leden.

De regering meent, zo merken de leden van de D66-fractie op, dat het van belang is om de norm die in het huidige art. 7 Zondagswet besloten ligt te behouden. Doel is om buiten twijfel te stellen dat ten aanzien van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag voor de gemeentebesturen geen regelgevende bevoegdheid bestaat. Daarbij spreekt de regering uit dat opname van deze norm in de Gemeentewet ertoe strekt te voorkomen dat wordt getreden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. De leden van de D66-fractie vernemen graag of zij hieruit de conclusie mogen trekken dat het reguleren van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning van burgers de gemeentelijke autonomie te buiten zou gaan.

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 of ook activiteiten als tuinieren, doe-het-zelven aan huis en vervoermiddelen, en op straat spelen van kinderen onder «andere vormen van ontspanning» vallen.

De regering stelt dat het beter aan de gemeentebesturen kan worden overgelaten om de regels te stellen rond de zondagsrust. De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom het dan niet volledig aan de autonome bevoegdheid van de gemeentebesturen wordt overgelaten. De regering heeft immers ook een aantal zaken wel in de wet vast willen leggen zoals

beperkingen aan sportbeoefening of ontspanning, toneelvoorstellingen, concerten en dergelijke die geen openbare vermakelijkheid zijn. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Zijn gemeentebesturen dan volgens de regering niet in staat om hierbij een eigen afweging te maken, gezien de wensen en belangen die in hun gemeente spelen? Is de gemeentelijke autonomie dan toch geen echte doelstelling van het regeringsbeleid? Zou het, als dit wetsvoorstel wordt doorgezet, niet de voorkeur hebben om de autonome verordenende bevoegdheid rond zondagsrust volledig bij gemeenten te laten?

3. Verhouding tot de vrijheid van godsdienst

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering ruime aandacht schenkt aan de vrijheid van godsdienst, maar niet aan andere grondrechten, zoals de eerbiediging persoonlijke levenssfeer (art. 10 Grondwet), de vrije keuze van arbeid (art. 19) en het door de overheid bevorderen van de volksgezondheid en scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding (art. 22). Gaarne krijgen deze leden een beschouwing over deze grondrechten in relatie tot de vraag of zij beperkingen opleggen aan de bevoegdheid van gemeentebesturen om regels te stellen ter verzekering van de zondagsrust (in godsdienstige zin); en wat die beperkingen zouden kunnen inhouden.

De regering vraagt terecht, zo merken de leden van de SGP-fractie op, aandacht voor de vrijheid van godsdienst bij dit wetsvoorstel. Die noodzaakt er onder meer toe dat mensen ongehinderd samen kunnen komen in hun kerkgebouw en dat kerkdiensten ongestoord doorgang kunnen hebben. De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe op grond van dit wetsvoorstel is gegarandeerd dat gemeenten geen inbreuk doen op deze vrijheid door bijvoorbeeld regelmatig sportevenementen op straat toe te staan, waardoor het kerkgebouw onbereikbaar is. Moet de wet geen waarborgen bevatten om dit ook daadwerkelijk te garanderen? Hoe wordt de toegankelijkheid van kerkgebouwen blijvend gegarandeerd? Naar de overtuiging van de leden van de SGP-fractie geven in dit verband de strafrechtelijke bepalingen (artt. 145 en 146 WvSr.) rond de verstoring van kerkdiensten onvoldoende garanties voor ongehinderde kerkgang. Deelt de regering de opvatting dat deze bepalingen veel minder ver strekken dan de Zondagswet? Hoe wordt dan toch de ongestoorde kerkgang gewaarborgd? Is ongestoorde kerkgang op zondag niet een minstens zo belangrijke «verworvenheid» als bijvoorbeeld sportbeoefening of ontspanning?

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

4.1. Gevolgen voor bevoegdheden gemeentebestuur

De regering merkt op, zo lezen de leden van de D66-fractie, dat gemeentelijke verordeningen niet mogen treden in de bijzondere belangen van ingezetenen en derhalve op het openbaar belang betrekking dienen te hebben.

De leden van de fractie van D66 vernemen graag van de regering of in het kader van het verzekeren van de zondagsrust ook andere vrijheidsbeperkende regels denkbaar zijn dan die welke betrekking hebben op sport, ontspanning en cultuur, die eveneens zouden treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Kan de regering daar een aantal voorbeelden van noemen?

Wat is het oordeel van de regering over regels die verboden of beperkingen inhouden van activiteiten als het plegen van onderhoud aan de woning, tuinieren, wassen van auto's en op straat laten spelen van kinderen, ook los van de vraag of deze activiteiten als vormen van

ontspanning gezien moeten worden? Zouden daarop betrekking hebbende regels treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen? Of kan een gemeentebestuur met een beroep op de gemeentelijke autonomie tot het reguleren daarvan overgaan?

De regering merkt ook op, dat bepalingen die zien op gedragingen die als zodanig niet van openbare orde zijn maar vanwege het «uitstralings-effect» daar wel gevolgen voor hebben, binnen de grens van de gemeentelijke autonomie blijven. Het is aan de leden van de fractie van D66 niet duidelijk wat in dit verband onder «uitstralingseffect» moet worden verstaan. Waaraan moet daarbij worden gedacht als het gaat om het verzekeren van de zondagsrust? Zouden activiteiten als tuinieren en het plegen van onderhoud aan de woning en vervoermiddelen, als die plaats vinden op, hoorbaar zijn vanaf, of ook reeds als zij slechts zichtbaar zijn vanaf de openbare weg, een voor het verzekeren van de zondagsrust relevant «uitstralingseffect» kunnen hebben? Waarvan is dit afhankelijk? De regering vermeldt in de memorie van toelichting dat regels over openbare arbeid in beroep of bedrijf de Arbeidstijdenwet niet mogen doorkruisen. Dat is echter wat anders dan de vraag of de Arbeidstijdenwet het onderwerp van het werken op zondag uitputtend heeft geregeld. Wat is het oordeel van de regering daarover? Is de conclusie gerechtvaardigd dat de Arbeidstijdenwet er niet aan in de weg staat dat gemeenten het op zondag werken van zelfstandige ondernemers reguleren? Wat bedoelt de regering in dit verband met «openbare» arbeid? Mag de gemeente geen regels vaststellen over niet-openbare arbeid, zowel door werknemers als door zelfstandigen? En wat moet onder «niet-openbare arbeid» worden verstaan?

Wat is de mening van de regering over een bepaling als het huidige artikel 6 van de Zondagswet: «Het is verboden op Zondag zonder genoegzame reden de openbare rust door arbeid in beroep of bedrijf te verstoren.» Zou zo'n bepaling in een gemeentelijke verordening terug kunnen komen? Wat moet in dit verband worden verstaan onder het verstoren van de openbare rust? Gaat het daarbij om verstoring door geluidsoverlast, of kan het ook gaan om strijdigheid met het voorschrift van het onderhouden van zondagsrust in godsdienstige zin?

Voor zover op vragen over de reikwijdte van de gemeentelijke bevoegdheid om regels vast te stellen voor de zondagsrust geen duidelijk antwoord kan worden gegeven, omdat jurisprudentie daarover ontbreekt, is dat dan niet een belangrijk bezwaar tegen het wetsvoorstel: rechtsonzekerheid voor burgers en bestuur? Verdient het daarom niet de voorkeur om in artikel 146 Gemeentewet duidelijker vast te leggen waar de grenzen van de gemeentelijke bevoegdheid liggen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

4.2. Gevolgen voor regelgeving gebaseerd op de Zondagswet

De leden van de SGP-fractie lezen dat het voor de regering in de consultatieversie van het wetsvoorstel de bedoeling was om de uitleg van het begrip openbare gemakelijkheid over te laten aan het gemeentebestuur en de rechter, omdat de regering geen wijziging beoogde. In het nu voorliggende wetsvoorstel zijn uitdrukkelijk wel bepalingen opgenomen over het begrip openbare gemakelijkheid. Waarom is hiervoor gekozen? Waarom is sinds de consultatieversie van het wetsvoorstel ook het derde lid toegevoegd? Is het niet beter hiervoor aan te sluiten bij wat plaatselijk gewenst is, of, in de woorden van de VNG, het «gezond verstand» van gemeentebesturen?

De regering geeft geen regeling voor overgangsrecht. De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom dat niet het geval is. Gemeentebesturen die hun regels in stand willen laten worden nu immers verplicht om die regels opnieuw te stellen. Zou het niet beter zijn om in ieder geval

de bestaande verordeningen nog (ten minste) enige tijd in stand te laten, zodat gemeentebesturen de tijd hebben om een afweging te maken?

5. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie onderkennen, dat het voorliggende wetsvoorstel geen wijziging bevat van de arbeidstijden of de openstelling van winkels op zondag. Die onderwerpen worden immers bestreken door de Arbeidstijdenwet en de Winkeltijdenwet, waarop het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft. Niettemin vragen deze leden de regering in dit verband naar de uitvoering van de onlangs aangenomen motie-Van der Staaij c.s. (TK 34 550, nr. 21).

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er heel veel gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om in consultatie te reageren op het wetsvoorstel. Van de 8.300 personen en organisaties die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om te reageren zijn er bovendien 8.250 negatief over het wetsvoorstel. Hoe verklaart de regering dat? Deze leden constateren dat in de consultatie een aantal argumenten voor het behouden van de Zondagswet naar voren zijn gebracht en willen daar graag een reactie op vragen. In heel veel reacties in de internetconsultatie wordt als argument voor afwijzing genoemd dat intrekking van de Zondagswet ertoe leidt dat er geen vast (collectief) moment van rust meer zal zijn, terwijl het voor ieder mens nodig is, al dan niet in sociale verbanden, tot rust te komen. Ook wordt aangegeven dat de participatiemaatschappij vraagt om een moment om tot rust te komen, in plaats van alle dagen van de week zonder rustmoment door te moeten gaan. Is de regering het met dit uitgangspunt van de respondenten eens? Deelt de regering de opvatting dat politiek-maatschappelijke consensus nodig is over de te verkiezen dag om enige rust aan te brengen in het economische leven en dat de zondag daarvoor tenminste praktisch en cultuurhistorisch de meest aangewezen dag is? Voor veel respondenten zijn mogelijke economische en arbeidsrelationele consequenties reden om zich tegen dit voorstel uit te spreken, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie. Kan de regering daarop reageren? In de consultatie wordt verder door velen betoogd dat de Zondagswet een goed evenwicht vindt tussen de diverse wensen en belangen in de Nederlandse samenleving. Waarom deelt de regering deze opvatting niet? Deelt de regering wel 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, zoals sommige respondenten naar voren hebben gebracht? Waarom wel of niet?

Het wetsvoorstel bevat geen directe wijzigingen rond arbeidstijden of openstelling van winkels op zondag. Tegelijkertijd constateren de leden van de SGP-fractie dat velen terecht wel een duidelijk verband zien met dit wetsvoorstel. Ook bij de behandeling van de Winkeltijdenwet en de Arbeidstijdenwet is dit uitdrukkelijk aan de orde geweest. Deze leden vragen zich daarom af of de regering met dit wetsvoorstel niet toch, wellicht onbedoeld, meewerkt aan een verdere uitholling van de zondag als dag van gemeenschappelijke rust, wat ook juist van belang is voor de (participatie)-samenleving. Zou het niet de voorkeur hebben om uitdrukkelijk te blijven stellen dat dit karakter volledig gehandhaafd moet blijven? Ten slotte vragen deze leden op welke wijze de regering blijvend ervoor zorgt dat overheidspersoneel zoveel mogelijk gelegenheid heeft de werkzaamheden op de zondag te laten rusten?

Artikelsgewijze toelichting

Graag willen de leden van de VVD-fractie een opmerking maken over de titel van het wetsvoorstel, de considerans en de formulering van het voorgestelde artikel 146 van de Gemeentewet. Waarom wordt er eerst een verbijszondering van een vorm van ontspanning genoemd, te weten «sportbeoefening» en daarna «andere vormen van ontspanning», een meer algemene omschrijving? Ligt het niet voor de hand om met de algemene vorm van ontspanning te beginnen en daarna de verbijszondering aan te geven? Wetend dat in artikel 7 van de huidige Zondagswet dezelfde volgorde staat als nu wordt voorgesteld, vragen zij de regering hier op in te gaan.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering voorts nader in te gaan op de begrippen «openbare vermakelijkheid» en «besloten ruimte». Zij krijgen graag een nadere specificatie van deze begrippen.

Artikel II

De leden van de fractie van D66 verbazen zich erover, dat de regering niet de moeite genomen heeft om de redactie van het derde lid van het voorgestelde art.146 Gemeentewet te moderniseren ten opzichte van de nu gebruikte tekst uit 1953. Met name het spreken over «de geestelijke, zedelijke of culturele verheffing of ontwikkeling van het publiek» komt deze leden voor niet meer van deze tijd te zijn. Kan de regering enige voorbeelden geven van openbare bijeenkomsten die niet onder deze omschrijving vallen?

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx