No.W04.16.0185/I 's-Gravenhage, 25 augustus 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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 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.

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.’[[1]](#footnote-1) 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.[[2]](#footnote-2)

De Afdeling merkt over deze motivering het volgende op.

a. *Noodzaak en lokaal maatwerk*

De Afdeling onderschrijft het beginsel ‘decentraal, tenzij’[[3]](#footnote-3) 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,[[4]](#footnote-4) hetgeen leidt tot verschillen in de wijze waarop en de mate waarin gemeenten gebruik maken van de Zondagswet.[[5]](#footnote-5) 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 Zondagswet[[6]](#footnote-6) en naar de juridische aspecten van de Zondagswet[[7]](#footnote-7) en gesprekken met burgemeesters, dat “kan worden vastgesteld dat er geen problemen zijn gesignaleerd bij de uitvoering van de Zondagswet in de praktijk”.[[8]](#footnote-8)

De Afdeling merkt op dat niet is gebleken dat de Zondagswet onvoldoende ruimte laat voor lokaal maatwerk voor het gemeentebestuur.[[9]](#footnote-9) 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.[[10]](#footnote-10) 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,[[11]](#footnote-11) 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,[[12]](#footnote-12) 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,[[13]](#footnote-13) 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.

2. Gevolgen van de intrekking van de Zondagswet

Openbare vermakelijkheden 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.[[14]](#footnote-14) 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.[[15]](#footnote-15)

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.

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

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 vice-president van de Raad van State,

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’.
1. Toelichting, paragraaf 2.2, vijfde alinea. [↑](#footnote-ref-1)
2. ‘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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 117 Gemeentewet. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 2.2, vijfde alinea. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10. [↑](#footnote-ref-6)
7. Onderzoek ‘Juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet,’ uitgevoerd door de VU, zie bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 10. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie aldus ook de reactie van de VNG in de internetconsultatie. [↑](#footnote-ref-9)
10. Kamerstukken I 1952/53, 2176 nr. 178a, blz. 1. [↑](#footnote-ref-10)
11. Kamerstukken I 1952/53, 2176 nr. 178a, blz. 1. [↑](#footnote-ref-11)
12. 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). [↑](#footnote-ref-12)
13. 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). [↑](#footnote-ref-13)
14. 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.)). [↑](#footnote-ref-14)
15. Toelichting, paragraaf 4.2, eerste alinea. [↑](#footnote-ref-15)