

VU Research Portal

De Zondagswet aan het werk

Groen, L.C.; Schilder, A.E.

published in

Nederlands Juristenblad
2018

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Groen, L. C., & Schilder, A. E. (2018). De Zondagswet aan het werk. *Nederlands Juristenblad*, 2018(23), 1641-1648. Artikel 2018/1140. <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D05E9B&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

De Zondagswet aan het werk

Lisanne Groen & Jon Schilder¹

Hoewel meerdere malen overwogen is de Zondagswet in te trekken, heeft de wet het jongste intrekkingvoorstel onlangs ook weer overleefd. Uit evaluatieonderzoek naar de feitelijke werking van de wet volgt dat de wet bepaald niet als een knellende regeling wordt ervaren. Gebleken is dat de wet een veel bredere functie heeft dan de bescherming van de zondagsrust. Uit verschillende vernietigings-KB's en rechterlijke uitspraken is op te maken dat de wet paradoxaal genoeg ook beschermt tegen te veel opgelegde zondagsrust. Hoewel een intrekking of ingrijpende wijziging van de Zondagswet voorlopig van de baan lijkt, is het met het oog op een volgende discussie over het voortbestaan van de wet niettemin nuttig te weten wat de consequenties van een eventuele 'kale' intrekking van de wet zullen zijn. Welke gevolgen heeft zo'n intrekking voor de (reikwijdte van de) bevoegdheden van gemeentebesturen?

1. Inleiding

Het leek er op of het was gedaan met de Zondagswet, een wet die we in oorsprong nog te danken hebben aan Willem I.

Al vaker in de geschiedenis stond haar bestaan ter discussie, maar onder het vorige kabinet leek het doek definitief te vallen nadat de Tweede Kamer had gevraagd om intrekking van de wet, bij monde van een motie van de Kamerleden Schouw (D66) en Taverne (VVD).² De indieners van deze motie beschouwden de wet als achterhaald. Burgers die geen behoefte hebben aan zondagsrust, zouden door de Zondagswet ten onrechte worden beperkt in de keuze van hun vrijetijdsbesteding. En als er in een bepaalde gemeente behoefte zou bestaan om de zondagsrust te regelen, dan kon dat in een gemeentelijke verordening gebeuren.

De regering voelde aanvankelijk weinig voor intrekking. De Zondagswet zou voor sommige bevolkingsgroepen nog steeds een belangrijke symbolische waarde hebben.³ Het D66-Kamerlid Koşer Kaya liet het daarbij niet zitten en kwam met een initiatiefvoorstel om de intrek-

king te regelen.⁴ Uiteindelijk ging de regering overstap en kwam zij eveneens met een intrekkingvoorstel.⁵

In de coalitie die zich in 2017 vormde, lagen de machtsverhoudingen weer anders. De nieuwe regeringspartijen kwamen overeen om de Zondagswet alsnog te handhaven.⁶ Het ziet er dus naar uit dat deze wet vooralsnog haar werking blijft behouden. Aanleiding genoeg om beknopt de geschiedenis en de werking van de wet voor het voetlicht te brengen. Wat regelt de Zondagswet eigenlijk? Wat is de bescherming die de wet biedt aan burgers die alleen maar last ondervinden van verplichte zondagsrust? Welke ruimte bestaat er voor het lokaal bestuur om hierover regels te stellen? Wordt het ondanks het kabinetsbesluit toch niet tijd voor een modernisering van de wet? In het navolgende zullen we hier op ingaan.

2. Roerig verleden

Wie zich verdiept in het verleden van de Zondagswet, ontdekt een turbulente geschiedenis. In de vele discussies die in de afgelopen twee eeuwen plaatsvonden, zien we bekende thema's terugkeren, zoals: de spanning tussen

Auteurs

1. Dr. L.C. Groen werkt als jurist bij de Afdeling advisering van de Raad van State en als universitair docent staats- en bestuursrecht bij de Vrije Universiteit. Prof. mr. A.E. Schilder is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit. In

dit artikel is gebruik gemaakt van teksten uit het in opdracht van het kabinet geschreven VU-onderzoeksrapport *Juridische en grondrechtelijke aspecten van de Zondagswet*, Amsterdam 2015 (met als auteurs L.C. Groen, A.E. Schilder, K.M. de Vries & S.E. Zijlstra). Dit rapport is te vinden op: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/26/kamerbrief-over-de-zondagswet.

rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/26/kamerbrief-over-de-zondagswet.

Noten

2. Kamerstukken II 2012/13, 33400 VII, 23.
3. Kamerstukken II 2015/16, 33400 VII, 10.

4. Kamerstukken II 2015/16, 34464, 2.

5. Kamerstukken II 2015/16, 34529, 2. Zie over de (consequentie van de) voorstellen P. Adriaanse, 'Gemeentelijke bevoegdheden na intrekking van de Zondagswet', Gst. 2017/29.

6. Kamerstukken II 2017/18, 34529, 7.

centralisatie en decentralisatie, botsing van grondrechten en conflicterende belangen tussen voor- en tegenstanders van verplichte zondagsrust. Uit de verschillende (ontwerp) regelingen blijkt dat de regering acrobatische toeren moest verrichten om een regeling te ontwerpen die met

Verschillende keren moest het paardenmiddel van een vernietigings-KB er aan te pas komen om gemeentebesturen te corrigeren die de zondagsrust verder wilden beschermen dan het wettelijk compromis toelaat

alle verschillende belangen voldoende rekening hield en kon rekenen op voldoende steun in de volksvertegenwoordiging. Verschillende keren moest het paardenmiddel van een vernietigings-KB er aan te pas komen om gemeentebesturen te corrigeren die de zondagsrust verder wilden beschermen dan het wettelijk compromis toelaat.

2.1. 1815 – naar een uniforme regeling

We beginnen onze terugblik in 1815. Het was de wens van Willem I om de zondagsrust op een uniforme wijze te regelen. De gebrekkige erkenning van de zondagsrust in een aantal gemeenten was hem een doorn in het oog. Ook bleken de bestaande verordeningen niet allemaal even doeltreffend in de wijze waarop de rust werd geregeld. De Zondagswet van 1 maart 1815 moest daarin verandering brengen, met als doelstelling het verzekeren van de viering 'der dagen, den openbaren Christelijken Godsdienst toegewijd' en het stopzetten van activiteiten die hieraan in de weg konden staan.

In de wet van 1815 werd het uitoefenen van openbare arbeid op zondag en op erkende godsdienstige feestdagen in beginsel verboden. Op deze dagen mochten buiten geen koopwaren worden uitgesteld en was het winkeliers verboden 'met opene deuren' te verkopen. Publieke plaatsen als herbergen dienden tijdens de godsdiensttoefening gesloten te zijn en sport en spel waren verboden, evenals openbare gemakkelikheden zoals concerten en publieke danspartijen.

2.2. 1886 – poging tot aanpassing (1)

Erg doeltreffend bleek de wet niet te zijn. De handhaafbaarheid stuitte op grote problemen, onder andere omdat het verbod tot het verrichten van 'openbare arbeid' veel te ruim was geformuleerd. Allerlei activiteiten die ook op zondag noodzakelijk waren – zoals de verzorging van melkvee in de weide, het aansteken van straatverlichting en het rondbrengen van levens- en geneesmiddelen – waren op grond van de wet strikt genomen verboden.

Anderzijds vielen werkzaamheden die binnenshuis werden verricht juist niet onder de definitie, ook als die wel degelijk in strijd waren met de doelstelling van de wet. Onder aanhaling van deze voorbeelden kwam de regering in 1886 met een voorstel voor een nieuwe Zondagswet.⁷ Dit voorstel beoogde niet de viering van de zondag te verzekeren, maar zag op bescherming van de zondagsrust. Daardoor had het – naast een godsdienstig oogmerk – ook uitdrukkelijk een maatschappelijke doelstelling: voor iedereen werd een vrije zondag gegarandeerd. Vanwege ontbinding van de beide Kamers in 1887 en 1888 werd het wetsvoorstel evenwel niet behandeld en uiteindelijk – zonder nadere mededeling – ingetrokken.

2.3. 1920 – poging tot aanpassing (2)

Ruim dertig jaar later, in 1920, diende de regering-Ruys de Beerenbrouck een voorstel in tot wijziging van de Zondagswet van 1815.⁸ Het maatschappelijke aspect van de zondagsrust werd hierin losgelaten, omdat onder andere de in 1919 in werking getreden Arbeidswet hierin reeds voorzag. Viering van de zondag stond dus weer centraal. En hoewel het volgens de regering vanzelf sprak dat 'de Christelijke levensbeschouwing, welke den Zondag als den door God verordenden rustdag erkent, niet door de wet kan worden opgedrongen', kon van de overheid toch ten minste worden verwacht dat zij het goede voorbeeld gaf, zo vermeldt de memorie van toelichting. Ook dit voorstel bleek echter niet levensvatbaar. De tegenstanders van het voorstel in de Tweede Kamer legden de nadruk op de grote inbreuk die de voorgestelde bepalingen zouden maken op de vrijheid van burgers en op de aan gemeentebesturen toegekende bevoegdheid om 'openbare gemakkelikheden' op zondag in verordeningen (vrijwel) geheel aan banden te leggen. Voorstanders betoogden dat het allemaal vast zo'n vaart niet zou lopen en dat enige beperking van de vrijheid van beweging inherent zou zijn aan het eerbiedigen van de zondag als rustdag. Deze beperking ging huns inziens niet verder dan noodzakelijk was. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel verliep niet erg vlot.⁹ In 1937 werd het voorstel geruisloos ingetrokken.

2.4. 1953 – de huidige wet

Op 12 mei 1951 werd het voorstel voor de huidige Zondagswet – voluit: 'Wet houdende voorschriften ter wegname van beletselen voor de viering van en ter verzekering van de openbare rust op de Zondag' – aan de Tweede Kamer gezonden.¹⁰ Blijkens de memorie van toelichting is de wet erop gericht de heiliging van de zondag mogelijk te maken voor degenen die daaraan behoefte hebben door de rust op deze dag zoveel mogelijk te garanderen. Uitdrukkelijk wordt vermeld dat met het voorstel is beoogd slechts *uitwendige* beletselen voor de viering van de zondag weg te nemen. Niet bedoeld werd 'de heiliging van de zondag af te dwingen' en evenmin strekt het voorstel tot 'bevrediging van de sociale behoefte aan een wekelijkse rustdag zonder meer'.¹¹

Dat de zondag door velen niet aan godsdiensttoefening maar aan ontspanning werd gewijd, onderkende de regering. Om die reden beoogde het voorstel de mogelijkheid tot sportbeoefening in de open lucht niet onmogelijk te maken. De grens lag daar, waar sportbeoefening als



Midden-Delfland © Peter Hilz / Hollandse Hoogte

‘openbare gemakelijkheid’ in de zin van het wetsvoorstel moest worden gekwalificeerd, dan wel gepaard zou gaan met lawaai: in dat geval werd afbreuk gedaan aan de openbare rust. Aanvulling van de bepalingen van de Zondagswet op gemeentelijk niveau was mogelijk, mits niet zou worden getreden in de punten die door de wet zelf werden geregeld. Zo was het niet toegestaan om in verordeningen het regime van de Zondagswet van toepassing te verklaren op andere dagen van de week, noch verbodsbepalingen op te nemen omtrent vormen van ontspanning op zondag die *niet* als openbare gemakelijkheid in de zin van de wet zouden zijn te kwalificeren.¹²

Net als in 1920 riep ook dit voorstel uiteenlopende reacties op. De noodzaak ervan werd enerzijds door diverse Kamerleden betwijfeld: de te vervangen Zondagswet

uit 1815 zou nauwelijks worden nageleefd en gehandhaafd, ‘zodat er tot dusver feitelijk géén Zondagswet meer is, hetgeen bewijst, dat het Nederlandse volk van nature dusdanig ordelijk kan worden genoemd, dat het een Zondagswet feitelijk niet behoeft en dan ook deze ontworpen wet wel zou kunnen missen’.¹³ Verschillende andere Kamerleden gaven echter te kennen dat het feit dat de wet van 1815 zo was verouderd, de invoering van een nieuwe Zondagswet juist noodzakelijk maakte. Er waren vervolgens Kamerleden die zich fel tegen het voorstel keerden omdat het burgers beknotte in hun vrijheid¹⁴ en er waren Kamerleden die het voorstel lang niet ver genoeg vonden gaan omdat de heiliging van de zondag er niet in werd verplicht.¹⁵ De bevoegdheid die in het voorstel aan gemeentebesturen werd toegekend om aan-

7. Bijlagen Handelingen II 1886/87, 69, 1-3.

8. Bijlagen Handelingen II 1919/20, 444, 1-3.

9. De verschillende wetgevingsdocumenten werden tevens onder veel verschillende nummers gedrukt. Voor een overzicht: Kamerstukken II 1936/37, 10, 10.

10. Kamerstukken II 1950/51, 2176, 1-2.

11. Kamerstukken II 1950/51, 2176, 3, p. 1-2.

12. Kamerstukken II 1950/51, 2176, 3, p. 1-2.

13. Bijlagen Handelingen TK 1951/52, 2176, 5, p. 6.

14. Zo stelde Haken (CPN): ‘Wordt het (dat

wil zeggen het voorstel) aangenomen in de vorm, waarin het hier voor ons ligt, dan betekent dit naar onze opvatting een directe aanslag op de niet geschonken, maar door jarenlange strijd verkregen rechten en vrijheden van ons volk. Het is een aanslag op de democratie.’ Handelingen II 19 maart 1953, p. 2487.

15. Bijvoorbeeld Zandt (SGP): ‘Het heeft ons ten eerste bedroefd, dat de Regering in stede van de Wet Gods tot grondslag van het wetsontwerp te stellen die van de volksmening gesteld heeft. Daardoor is er van de heiliging van Gods dag in het wetsontwerp niets terechtgekomen.’ Handelingen II 19 maart 1953, p. 2489.

vullende regels te stellen, werd door sommigen te beperkt bevonden en door anderen juist te ruim.¹⁶ Tijdens de beraadslagingen over het voorstel in de Tweede Kamer verzuchtte de minister:

‘Uit de discussie, welke in eerste instantie over het onderhavige ontwerp zijn gevoerd, meer in het bijzonder voor zover zij betrekking hebben op de concrete uitwerking van de beginselen dezer wet in de onderscheidene artikelen, blijkt wel zeer duidelijk, dat het onmogelijk is voor de regering om aan alle naar voren gebrachte desiderata te voldoen. In vele gevallen toch lopen de wensen ver uiteen, soms zijn zij zelfs aan elkaar tegenstrijdig. Er is gevraagd om verruiming van de bevoegdheden der gemeentelijke organen; daartegenover is gesteld, dat deze bevoegdheden dienen te worden beknot. Er is aangedrongen op verruiming der met de Zondag geheel of gedeeltelijk voor de toepassing der wet gelijk te stellen Christelijke feestdagen; er is ook verlangd, dat in het ontwerp verdere beperkingen in dit opzicht zouden worden aangebracht. (...) De Regering heeft getracht een middenweg te bewandelen. (...) De Regering is er van overtuigd, dat uwe vergadering ook bij de amendering van dit ontwerp de noodzaak zal willen blijven erkennen, dat het compromis-karakter blijve behouden (...)’¹⁷

Ook in de Eerste Kamer leidden de hiervoor genoemde onderwerpen tot verdeeldheid. Vlak vóór het einde van de beraadslagingen in de Eerste Kamer merkte de minister – onder verwijzing naar de fabel van La Fontaine – op: ‘On ne peut pas contenter tout le monde et son père.’¹⁸ Ondanks het compromiskarakter van het voorstel werd het aangenomen met slechts zeven stemmen tegen. De wet trad op 7 december 1953 in werking.

Vanuit confessionele zijde is steeds weer aangedrongen op vergroting van de gemeentelijke autonomie, onder meer om sluiting van cafés op zondag mogelijk te maken

Een rustig bezit kon de Zondagswet van 1953 zeker niet worden genoemd. Bij verschillende gelegenheden (behandeling begroting, debatten over decentralisatie, totstandkoming nieuwe Gemeentewet) is vanuit confessionele zijde steeds weer aangedrongen op vergroting van de gemeentelijke autonomie, onder meer om sluiting van cafés op zondag mogelijk te maken.¹⁹ Dergelijke pogingen bleken zonder uitzondering tot mislukken gedoemd. Wel is later de wet aangepast om de autonomie van gemeentebesturen juist te verkleinen, namelijk door een privaatrechtelijke sluiproute af te sluiten waarmee gemeenten

hun zwembaden op zondag gesloten hielden.²⁰ Eerst nu naar de inhoud van de wet.

3. Inhoud

De belangrijkste doelstelling die Willem I met ‘zijn’ Zondagswet op het oog had, was het wegnemen van beletsel die aan de viering van de Zondag in de weg zouden kunnen staan. Dat is ook nu nog steeds het primaire doel en om dat te bereiken beschermt de wet kerkdiensten tegen nodeloze (akoestische) verstoringen. Daarnaast zijn er voorschriften die de zondagsrust moeten beschermen tegen storende invloeden, waarbij de wetgever specifiek verschillende categorieën noemt: lawaai zonder strikte noodzaak en onrust die het gevolg is van openbare vermaakelijkheden, openbare samenkomsten en de uitoefening van de arbeid of een bedrijf.

Een minder algemeen bekende functie is dat de wet gemeentebesturen aan banden legt bij de regulering van sportbeoefening en andere vormen van ontspanning op zondag. Hierna zullen we de belangrijkste elementen van de wet langslopen.

3.1. Gerucht in de buurt van kerken

Een kerkdienst zou veel van zijn waarde verliezen wanneer de woorden van de voorganger verloren gaan doordat er gelijktijdig een motorcrosswedstrijd of kermis op korte afstand wordt gehouden. Om die reden verbiedt artikel 2 lid 1 van de wet om op zondag ‘in de nabijheid van kerken of andere gebouwen voor de openbare eredienst in gebruik, zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, waardoor de godsdienstoefening wordt gehinderd.’

Of iets wel of niet als ‘gerucht’ moeten worden aangemerkt, is uiteraard niet op voorhand te zeggen. Tegen die achtergrond werden tijdens de parlementaire behandeling verschillende vragen gesteld over de betekenis van deze term, die door de minister kort werden beantwoord: de term moest worden gezien in de geest van de toelichting. Het zou uiteindelijk aan de rechter zijn om te bepalen of iets wel of niet als ‘gerucht’ moest worden gekwalificeerd.

3.2. Gerucht in het algemeen

Naast de bescherming van kerkdiensten tegen ‘gerucht’ wordt de zondagsrust ook geregeld door een algemene bepaling die op geluid betrekking heeft. Artikel 3 van de Zondagswet verbiedt het om ‘zonder strikte noodzaak gerucht te verwekken, dat op een afstand van meer dan 200 meter van het punt van verwekking hoorbaar is.’

Heel veel houvast geeft deze bepaling niet. Tijdens de parlementaire behandeling van de Zondagswet van 1953 werd over de betekenis van ‘gerucht’ ook in verband met dit wetsartikel van gedachten gewisseld, en ook hier antwoordde de minister dat men elk geval op zichzelf diende te bekijken, uitgaande van de bedoeling van de wetgever. Dit gold tevens voor de 200 meter-grens: ‘Artikel 3 beoogt niet een regeling te geven, waardoor een rustlievend burger tegen een rumoerige buurman wordt beschermd, maar heeft de strekking rumoer in het openbare leven zoveel mogelijk te voorkomen. Waar de grens ligt, is niet wiskundig zeker vast te stellen, maar de afstand van 200 meter lijkt met het oog op alle in het geding zijnde factoren een acceptabele’, zo stelde de minister.²¹

Gerucht kan worden veroorzaakt door activiteiten die grondwettelijke bescherming genieten, anders dan kerkdiensten. Met name geldt dat voor betogingen waarbij bijvoorbeeld meegebrachte megafoons de aandacht voor de boodschap moeten versterken. Wanneer deze betogingen binnen de reikwijdte van artikel 6 of 9 Grondwet (Gw) vallen, vereist de grondwettelijke beperkingensystematiek een specifieke regeling om ook dit geluid aan banden te leggen. Deze is te vinden in artikel 3 Zondagswet, waarin de burgemeester wordt opgedragen om 'ernstige' verstoringen van zondagsrust tegen te gaan door maatregelen te nemen krachtens artikel 5 lid 1 Wet openbare manifestaties (WOM).

Het zojuist genoemde verbod in artikel 3 lid 1 van de Zondagswet is niet absoluut. Een belangrijke rol is weggelegd voor de burgemeester die voor de tijd na 13.00 uur ontheffing kan verlenen van het bepaalde in lid 1. Uit de jurisprudentie blijkt dat voor het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 3 lid 3 Zondagswet – ondanks de 'strikte noodzaak' waarvan het artikel rept – geen sprake hoeft te zijn van 'zeer dringende redenen'.²²

3.3. Openbare gemakkelikheden

Een andere belangrijke bepaling die veel burgers raakt, betreft het verbod van artikel 4 om op zondag 'voor 13.00 uur openbare gemakkelikheden te houden, daartoe gelegenheid te geven of daaraan deel te nemen'. Hier heeft de wetgever duidelijk gezocht naar een evenwichtige regeling, die ruimte biedt voor afwijkingen. Zo kan de gemeenteraad ervoor kiezen om 'bij plaatselijke verordening voor de tijd na 13.00 uur voor door hem aan te wijzen openbare gemakkelikheden eenzelfde verbod vaststellen als in het eerste lid vervat' (artikel 4 lid 2 Zondagswet). Een andere differentiatiemogelijkheid is de ontheffingsbevoegdheid van de burgemeester: hij kan in concrete gevallen ontheffing verlenen van het genoemde verbod, zij het dat de gemeenteraad 'terzake' regels kan stellen (artikel 4 lid 3 Zondagswet).

Het verbod van openbare gemakkelikheden is geen doel op zich: het gaat om de bescherming van de zondagsrust. Om die reden schrijft de wet voor dat ten aanzien van openbare gemakkelikheden, waarvan redelijkerwijze geen beletselen voor de viering van de zondag en geen verstoring van de openbare rust op de zondag zijn te duchten, bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, dat zij niet als openbare gemakkelikheden in de zin van deze wet zullen worden beschouwd. In deze AMvB gaat het voornamelijk om activiteiten die 'binnen' plaatsvinden.²³

3.4. Bijeenkomsten op openbare plaatsen

Naast openbare gemakkelikheden, verbiedt de wet ook om op zondag 'voor 13.00 uur optochten of bijeenkomsten

Deelnemers aan religieuze bijeenkomsten hebben geen vrijbrief om de zondagsrust van anderen te verstoren met evangeliserende geluiden

sten op openbare plaatsen te houden, daartoe gelegenheid te geven, of daaraan deel te nemen.' (artikel 5 lid 1 Zondagswet). Een uitzondering geldt voor a. samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en b. wandeltochten die niet door muziek worden begeleid. Dat wil niet zeggen dat deelnemers aan religieuze bijeenkomsten als bedoeld onder a. – die onder de bescherming van artikel 6 Gw vallen – een vrijbrief hebben om de zondagsrust van anderen te verstoren met bijvoorbeeld evangeliserende geluiden. De burgemeester kan, 'voor zover dat vereist is ter voorkoming van onnodige verstoring van de openbare rust op de Zondag', voorschriften en beperkingen toevoegen dan wel aanwijzingen geven 'met betrekking tot tijd, plaats en duur van zodanige samenkomsten' (artikel 5 lid 3 Zondagswet). Ten aanzien van deze voorschriften en beperkingen wordt in de wet verwezen naar artikel 5 lid 1 WOM.

3.5. Arbeid in beroep of bedrijf

Een laatste te bespreken bepaling ter bescherming van de Zondagsrust betreft het verbod om op Zondag 'zonder genoegzame reden de openbare rust door arbeid in beroep of bedrijf te verstoren'. Ook hier bedient de wetgever zich weer van een vage term, want wanneer is er sprake van een genoegzame reden? Bij de totstandkoming van de wet vreesden parlementariërs dat voor zowel opsporingsambtenaren als rechters het lastig zou zijn te beoordelen onder welke omstandigheden hiervan sprake zou zijn. De suggestie om alle openbare arbeid op zondag te verbieden – met daaraan gekoppeld eventueel de mogelijkheid voor gemeenteraden om hierover regels te stellen, op grond waarvan de burgemeester voor het verrichten van arbeid op zondag een vergunning kon verlenen²⁴ – werd door de minister van de hand gewezen: hij achtte een algemeen verbod op openbare arbeid 'onder de huidige omstandigheden niet aanvaardbaar'. De term 'zonder genoegzame reden' zou de mogelijkheid bieden om 'de eisen van het maatschappelijk leven voldoende tot hun recht te doen komen'. De interpretatie van het begrip zou zonder problemen aan opsporingsambtenaren en de rech-

16. Zie o.a. *Handelingen II* 18 maart 1953, p. 2469, p. 2576, p. 2479. Vergelijk ook *Bijlagen Handelingen II* 1951/52, 2176, 5, p. 5; *Bijlagen Handelingen II* 1952/52, 2176, 11 (amendement-Maenen c.s.) en 13 (amendement-Zandt en Van Dis); *Kamerstukken I* 1952/53, 2176, 178.
17. *Handelingen II* 20 maart 1953, p. 2508.

Zie ook Ramakers 1998, p. 37-38.
18. *Handelingen I* 13 oktober 1953, p. 2045.
19. *Kamerstukken II* 1957/58, 4900 V, 7, p. 11-12; 82, p. 3; *Handelingen II* 14 november 1957, 4900 V, p. 2052-2053.
20. Zie hierna, par. 3.6.
21. *Handelingen II* 20 maart 1953, 2176,

p. 2505.
22. ARRvS 27 juli 1978, AB 1978/378 (*ontheffing kermis Emmeloord*), m.nt. Stellinga; ARRvS 30 januari 1991, AB 1992/30 (*ontheffing kermis Delft*).
23. In de AMvB worden genoemd 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 (art. 1 Besluit ex art. 4 lid 4 en art. 5 lid 2 Zondagswet).
24. *Kamerstukken II* 1952/53, 2176, 5, p. 3.

ter kunnen worden toevertrouwd.²⁵ Al met al vermoedde hij dat de werking van het artikel op deze manier niet verder zou gaan dan noodzakelijk was, de doelstelling van de wet zou helpen verzekeren en dat rekening kon worden gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen.²⁶

Enkele parlementariërs legden de minister voorbeelden van het verrichten van arbeid voor, waarbij de vraag werd gesteld of de betreffende vorm onder artikel 6 Zondagswet was toegestaan. Zo werd gevraagd of arbeid in cafés of op terrassen door de wet werd verboden en of het verboden was op zondag een kippenhok te timmeren.²⁷ De minister beantwoordde deze vragen ontkenkend. Wel gaf hij aan dat de in artikel 3 van de Zondagswet gestelde 200-meter grens ook bij het verrichten van arbeid geldt.²⁸

3.6 Sportbeoefening en ontspanning

Tot zover bespraken we de bepalingen die de zondagsrust moeten beschermen tegen verschillende soorten vormen van mogelijke verstoringen. Zoals gezegd heeft de Zondagswet ook een andere functie, namelijk de verzekering dat de zondag – voor velen een schaarse vrije dag – ook voor andere doeleinden kan worden benut dan kerkbezoek en het genieten van ‘zondagsrust’. Een belangrijke bepaling in dit verband is artikel 7 (en ten tijde van de inwerkingtreding van de wet: enige) lid 1 van de Zondagswet, dat de gemeentelijke regelgevende bevoegdheid aan banden legt:

‘Plaatselijke verordeningen tot regeling van punten, waaromtrent bij deze wet niet is voorzien, mogen geen verbodsbepalingen inhouden omtrent sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op Zondag, die niet als openbare gemakelijkheid in de zin van deze wet zijn te beschouwen.’

Over de reikwijdte van de verordenende bevoegdheid in het eerste lid wordt in de memorie van antwoord gesteld:

‘Voor wat artikel 7 betreft, zij erop gewezen, dat de bemoeienissen der gemeentebesturen op het stuk van het houden op Zondag van openbare gemakelijkheden haar grenzen vinden in artikel 4 van het ontwerp. De bedoeling van artikel 7 is buiten twijfel te stellen, dat buiten het kader van artikel 4 ten aanzien van sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op Zondag voor de gemeentebesturen geen regelgevende bevoegdheid zal bestaan.’²⁹

Kortom: gemeentebesturen mogen sport en ontspanning niet slechts verbieden met als reden het bewaren van de zondagsrust de overige artikelen van de wet in aanmerking genomen. Verordeningbepalingen waarin hiertoe toch werd overgegaan, zijn door de Kroon vernietigd.³⁰ Uit het KB van 28 april 1981, waarin een besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bunschoten werd vernietigd (besloten werd geen gelden beschikbaar te stellen voor de zondagsport), blijkt dat argumenten die *niet* zijn ontleend aan de Zondagswet, er eventueel wel gerechtvaardigd toe kunnen leiden dat sportbeoefening op zondag wordt belemmerd: overwogen werd dat zondagssluiting van sportaccommodaties op zuiver financiële

gronden geen strijd oplevert met de Zondagswet. De gemeenteraad van Bunschoten had zijn beslissing echter met principiële argumenten gemotiveerd.³¹

Het hiervoor geciteerde lid 1 van artikel 7 Zondagswet bleek in de praktijk evenwel onvoldoende bescherming te bieden tegen andere belemmeringen die gemeentebesturen opwierpen tegen sportbeoefening op zondag. Duidelijk was geworden dat verschillende gemeentebesturen bij raadsbesluit de gemeentelijke zwembaden op zondag gesloten hielden en dat de Hoge Raad deze besluiten niet in strijd met artikel 7 van de Zondagswet achtte.³² Om die reden zijn het huidige lid 2 en 3 van artikel 7 aan de wet toegevoegd door middel van een initiatiefvoorstel van de Kamerleden Goudsmit (D66) en Van den Doel (PvdA), dat op 14 januari 1972 ahangig werd gemaakt.³³ Volgens de initiatiefnemers – van wie Van den Doel overigens, door het kraken van een gemeentelijk zwembad op zondag, actief de hand had gehad in de totstandkoming van de hiervoor aangehaalde jurisprudentie³⁴ – was daarom sprake van een lacune in de wet. De nieuwe regeling moest daarom voorkomen dat sportbeoefening onmogelijk werd gemaakt door andere besluiten dan verordeningen en van andere organen dan de gemeenteraad (lid 2). Tevens werd een privaatrechtelijke sluiproute afgesloten (bijvoorbeeld door het onderbrengen van een gemeentelijk zwembad in een stichting). Na inwerkingtreding van het artikel bleek inderdaad dat het gemeentebesturen niet alleen op grond van publiekrechtelijke rechtshandelingen verboden was sportbeoefening en ontspanning op zondag

Alleen al met het oog op een volgende discussie over het voortbestaan van de wet is het nuttig te weten wat de consequenties van een eventuele ‘kale’ intrekking van de wet zullen zijn

te verbieden,³⁵ maar ook op grond van privaatrechtelijke.³⁶ De situatie waarin gemeentelijke subsidie afhankelijk werd gesteld van het nemen van een met de wet strijdige beslissing door de aanvrager (namelijk: het op zondag gesloten houden van de tennisbanen), kon volgens de Afdeling evenmin door de beugel.³⁷

4. Gemeentelijke bevoegdheden bij intrekking van de Zondagswet

Vooralsnog lijkt, zo bleek in par. 1, intrekking of een ingrijpende wijziging van de Zondagswet van de baan. Toch is het alleen al met het oog op een volgende discussie over het voortbestaan van de wet, nuttig te weten wat de consequenties van een eventuele ‘kale’ intrekking van

de wet zullen zijn. Welke gevolgen heeft zo'n intrekking voor de (reikwijdte van) de bevoegdheden van gemeentebesturen?

4.1. Grenzen aan gemeentelijke verordnungsbevoegdheden

Artikel 121 Gemw bepaalt de verhouding tussen hogere regelingen en daarna vastgestelde, gemeentelijke verordeningen: welke regeling gaat voor, als beide voorzien in hetzelfde 'onderwerp' in de zin van dit artikel?

Uit vaste rechtspraak blijkt dat beide regelingen hetzelfde 'onderwerp' hebben als zij hetzelfde ge- of verbieden en dat doen vanuit hetzelfde motief.³⁸ Als het onderwerp gelijk is – object en motief zijn hetzelfde – en de hogere, wettelijke bepaling regelt het onderwerp uitputtend, dan is aanvulling van gemeentewege niet mogelijk. Is het onderwerp anders, dan is 'aanvulling', zelfs van wettelijke regelingen die uitputtend moeten worden geacht, wel mogelijk.³⁹ Van belang is wel dat de lagere regeling de hogere niet doorkruist.⁴⁰ Wanneer de Zondagswet zou worden ingetrokken, is geen sprake meer van een hogere regeling die in de materie voorziet als gemeentebesturen verordeningbepalingen over de zondagsrust willen opstellen. Dit leidt ertoe dat de zondagsrust op gemeentelijk niveau verdergaand zou kunnen worden beschermd dan nu het geval is.⁴¹

4.2. (Verkeers)lawaai

Na intrekking van de Zondagswet zijn gemeentebesturen in beginsel vrij om in een autonome verordening bepalingen te formuleren op grond waarvan (verkeers)lawaai ter bescherming van de zondagsrust wordt tegengegaan. Hogere regels over het verkeer of geluidhinder – zoals de Wegenverkeerswet 1994, de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit – staan daaraan niet in de weg: zij zijn immers niet opgesteld met als motief de zondagsrust te beschermen, zodat aanvulling door de gemeenteraad in beginsel mogelijk is. Wel is van belang dat de gemeentelijke regeling de hogere regelingen niet doorkruist. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake zijn als een gemeenteraad al het gemotoriseerde verkeer op zondag verbiedt.

4.3. Openbare gemakkelikheden

Openbare gemakkelikheden die gemeentebesturen in verband met de zondagsrust willen verbieden, dienen

thans nauwkeurig in gemeentelijke verordeningen te worden omschreven. Dit vereiste vervalt als de Zondagswet zou worden ingetrokken. Voor het al te rigoureuze verbieden van openbare gemakkelikheden moet echter worden gewaakt: grondwettelijke bepalingen moeten in gemeentelijke verordeningen steeds worden gerespecteerd. De vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM) en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM) hebben een ruime reikwijdte die de gemeenteraad zal moeten respecteren.

4.4. Optochten en bijeenkomsten

De ruimte om optochten en bijeenkomsten te verbieden, zal niet noemenswaardig veranderen als de Zondagswet zou worden ingetrokken. Veel optochten en bijeenkomsten vallen binnen het bereik van artikel 6 Gw (godsdienstvrijheid) of 9 Gw (recht tot vergadering en betoging). Dat betekent dat zij slechts kunnen worden beperkt krachtens formeelwettelijke bepalingen en in het belang van de doelcriteria die in de beperkingsclausule bij de genoemde artikelen zijn genoemd. De formeelwettelijke bepalingen op grond waarvan beperking is toegestaan, zijn opgenomen in de WOM en gemeentebesturen mogen hieromtrent slechts bepalingen vaststellen voor zover hen dat in de WOM is toegestaan. Al met al zal het regime zoals dat thans geldt voor de situatie ná 13.00 u, na intrekking van de Zondagswet eveneens gelden vóór 13.00 u.

4.5. Openbare arbeid in beroep of bedrijf

Het is thans mogelijk – de Zondagswet en de Winkeltijdenwet in aanmerking genomen – dat gemeentebesturen in verordeningen bepalen dat winkels op zondag gesloten dienen te zijn. Een verordeningbepaling die arbeid op zondag verbiedt ter bescherming van de rust in de gemeente in algemene zin, lijkt echter onmogelijk: wij menen dat een dergelijk verbod de Arbeidstijdenwet op onaantoonbare wijze zou doorkruisen, ook al is het motief van de gemeentelijke regeling een ander dan in de genoemde wet.

Ook hier geldt dat met grondwettelijke normen bij gemeentelijke verbodsbepalingen rekening moet worden gehouden. Een verbod op arbeid in het algemeen – waaronder tevens begrepen arbeid, die op eigen grond wordt

25. Kamerstukken II 1952/53, 2176, 6, p. 3.

26. *Handelingen I* 13 oktober 1953, 2176, p. 2042.

27. *Handelingen II* 18 maart 1953, 2176, p. 2472.

28. *Handelingen II* 20 maart 1953, 2176, p. 2508.

29. Kamerstukken II 1952/53, 2176, 6, p. 2.

30. Zie bijv. KB 4 juli 1978, AB 1982/72 (*Hardinxveld-Giessendam*), m.nt. Van der Burg; KB 7 november 1985, AB 1985/359 (*Urk*); KB 19 maart 1991, AB 1991/682, m.nt. Stolk.

31. KB 28 april 1981, AB 1982/71 (*Bunschoten*).

32. Kamerstukken II 1971/72, 11678, 3, met verwijzing naar HR 11 januari 1972, NJ 1972, 83 en 84, m.nt. Prins.

33. Kamerstukken II 1971/72, 11678, 1-2. Het voorstel werd overgenomen door Jurgens (PPR) en Franssen (PvdA).

34. Deze (in de woorden van Tweede-Kamerlid Kappeyne van de Copello (VVD)) 'progressieve plons' werd in de parlementaire stukken bij het wijzigingsvoorstel veelvuldig aangehaald – zowel instemmend als afkeurend. *Handelingen II* 7 mei 1974, 11678, p. 3562.

35. Bijv. ARRvS 23 december 1989, AB 1989/305, m.nt. Van der Veen (*Aalburg; weigering ontheffing sluitingslijd café*).

36. Bijv. Rb. Rotterdam 17 mei 1977, NJ 1977/579 (*Driebruggen; weigering verhuren gemeentelijke tennisbanen op zondag*).

37. ARRvS 14 december 1976, AB 1977/115, m.nt. Van der Veen (*Waardenburg; weigering subsidieverlening*).

38. HR 4 maart 1952, NJ 1952/365, m.nt. Röling (*Emmense baliekluiers*). Zie over deze materie verder A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*,

Nijmegen: Ars Aequi, 4e druk 2015.

39. Wanneer de lokale regeling een ander

motief heeft, is er dus sprake van een ander onderwerp zodat het woord aanvulling strikt genomen niet juist is.

40. HR 23 december 1980, NJ 1981/171 (*APV Schiermonnikoog*).

41. Overigens leidt intrekking van de wet er eveneens toe dat verordeningen over dit onderwerp niet langer als medebewindsverordeningen, maar als autonome verordeningen hebben te gelden. Immers: nu maakt de Zondagswet deze verordeningen uitdrukkelijk mogelijk; na intrekking is dat niet meer het geval.

verricht en die vanaf de openbare weg al dan niet zichtbaar is – levert mogelijkserwijs eveneens een probleem op ten aanzien van artikel 10 Gw en 8 EVRM (recht op bescherming persoonlijke levenssfeer).

4.6. 'Punten waarin de wet niet voorziet', behalve sport en ontspanning

Gemeentelijke verordeningbepalingen die sportbeoefening en ontspanning op zondag belemmeren of zelfs verhinderen, zullen vermoedelijk zijn toegestaan als de Zondagswet zou worden ingetrokken. Hogere wettelijke regelingen die hieraan in de weg kunnen staan – daarbij inbegrepen de Grondwet en het EVRM – moeten uiteraard ook hier in aanmerking worden genomen. Er zijn echter geen hogere, wettelijke voorschriften op grond waarvan wij op voorhand vermoeden dat zij aan een verbod in de weg zullen staan.

5. Geven en nemen

Wanneer we de geschiedenis en inhoud van de Zondagswet bekijken, valt een aantal dingen op. Allereerst blijkt dat de wet een veel bredere functie heeft dan de bescherming van de zondagsrust. Zeker, de wet verbiedt onder meer om zonder strikte noodzaak veel lawaai te maken op zondag. Uit verschillende vernietigings-KB's en rechterlijke uitspraken blijkt echter dat de wet juist óók beschermt tegen te veel opgelegde zondagsrust. De autonome bevoegdheid van gemeentebesturen om volgens eigen inzicht allerlei activiteiten op zondag aan banden te leggen, is beperkt.

Het klinkt paradoxaal, maar afschaffing van de Zondagswet zal in sommige plaatsen leiden tot meer (verplichte) zondagsrust. APV's kunnen dan immers moeiteloos worden aangevuld met nieuwe regels tegen (verkeers) lawaai en openbare vermakelijkheden. Verordeningbepalingen die sport en ontspanning op zondag beteugelen, zullen meteen de kop opsteken.⁴² Om die reden ging de intrekking van de Zondagswet – zowel in het voorstel van D66 als dat van de regering – gepaard met een wijziging van de Gemeentewet waarin de autonome bevoegdheid

van de gemeentebesturen in een nieuw artikel 146 aan banden werd gelegd.⁴³

Met deze nieuwe constructie zou een einde komen aan het in de loop der jaren moeizaam tot stand gekomen compromis dat het karakter van de Zondagswet kenmerkt. Het wekt geen verbazing dat de confessionele partijen bij de formatie van het kabinet Rutte-III een dergelijk verlies niet zouden accepteren. Als gevolg van de nieuwe overeenstemming die nu is ontstaan over de letterlijke doorwerking van de wet, zal zij haar werk dus blijven doen met voorschriften die vrijheid geven én nemen.

Het klinkt paradoxaal, maar afschaffing van de Zondagswet zal in sommige plaatsen leiden tot meer (verplichte) zondagsrust

De rust rondom de Zondagswet lijkt dus teruggekeerd. Dat de intrekking voorstellen zelf het lot van intrekking zijn beschoren, hoeven we niet te betreuren. Uit evaluatieonderzoek naar de feitelijke werking van de wet blijkt dat zij bepaald niet als een knellende regeling wordt ervaren.⁴⁴ En hoewel de redactie van de wet thans enigszins gedateerd aandoet – weinigen zullen nog spreken van openbare vermakelijkheden, wandeltochten die al dan niet door muziek worden begeleid en het zonder strikte noodzaak verwekken van gerucht – zorgen het open karakter van de bepalingen en de ervaring die daar de afgelopen decennia mee is opgedaan, ervoor dat de wet nog geenszins tot 'dode letter' is geworden. De Zondagswet doet nog steeds haar werk, op zon- en feestdagen. •

⁴². Tijdens een eerder gehouden expertbijeenkomst in het kader van de evaluatie van de Zondagswet bleek dat in verschillende gemeenten de concept-verordeningen hierover al klaar lagen, kort na de bekendmaking dat de Zondagswet mogelijkserwijs zou verdwijnen.

⁴³. Door de toevoeging van een nieuw art.

146 aan de Gemeentewet luidende: 'Het gemeentebestuur stelt geen beperkingen aan sportbeoefening of andere vormen van ontspanning, die niet als in overwegende mate openbare vermakelijkheden zijn te beschouwen, op de grond dat zij plaatsvinden op een godsdienstige rustdag of feestdag.' (*Kamerstukken II 2015/16, 34464, 2*).

Het regeringsvoorstel bevatte een meer uitgewerkte, maar vergelijkbare beperking van de verordenende bevoegdheid (*Kamerstukken II 2015/16, 34529, 2*).

⁴⁴. Uitgevoerd door Necker van Naem, opgenomen in de bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16, 34300 VII, 10*. Weliswaar wordt in sommige gemeenten flink geklaagd over

de verplichte sluiting van alle winkels op zondag, maar de beslissing daartoe berust niet op de Zondagswet (maar de Winkeltijdenwet). Zie hierover reeds aangehaald: P. Adriaanse, 'Gemeentelijke bevoegdheden na intrekking van de Zondagswet', *Gst.* 2017/29.