

Voorstel van wet van de leden Goudsmit en Jurgens  
tot het wijzigen van de zondagswet

(Wijziging artikel 7 zondagswet)

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 17 oktober 1973)

Nr. 6

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting  
1971-1972 en 1972-1973)

**Inhoud**

	blz.		blz.
<b>Inleiding</b> .....	2	§ 3. Discriminerende subsidievoorwaarden .....	6
<b>I. Zondagsrust en -heiliging</b> .....	2	§ 4. Zaterdagsvoetballers .....	6
§ 1. Algemeen .....	2	§ 5. Rijksregels voor gemeentegoederen .....	6
§ 2. Geluidsoverlast .....	2	<b>VI. Geldelijke bijdrage – nota van wijzigingen</b> .....	6
§ 3. Arbeid op zondag .....	2	§ 1. Natuurlijk persoon of rechtspersoon .....	6
<b>II. Democratie in pluriforme samenleving</b> .....	2	§ 2. Subsidie gekoppeld aan accommodatie .....	6
§ 1. Vrijheden van minderheden .....	2	§ 3. Definitie van geldelijke bijdrage; overgangs- regeling .....	7
§ 2. „Open” en „dicht” ongelijkwaardig .....	3	<b>VII. Wordt het doel bereikt?</b> .....	7
§ 3. Inspraak .....	3	<b>VIII. Diversen</b> .....	7
<b>III. De arresten van de Hoge Raad en de interpretatie van de Zondagswet</b> .....	3	§ 1. Gesprekken met gemeentebesturen en VNG ..	7
§ 1. Tijdstip van indienen .....	3	§ 2. Gegevens zwembaden e.d. ....	7
§ 2. Lacune in de Zondagswet .....	3	§ 3. Elders zwemmen .....	7
§ 3. Gehele terrein van sport en ontspanning ....	4	§ 4. Gemeenschappelijke regelingen .....	8
<b>IV. Beperkingen van de beschikkingsbevoegdheid als eigenaar</b> .....	4	§ 5. Verdere initiatiefvoorstellen .....	8
§ 1. Overheid als eigenares .....	4	§ 6. Definitie van beletselen .....	8
§ 2. Inbreuk op beschikkingsrecht van gemeenten	4	§ 7. Beleidsdaad van fracties .....	8
<b>V. De autonomie van de gemeenten</b> .....	5	§ 8. Verboden toegang .....	8
§ 1. Omvang van gemeentelijke autonomie .....	5	<b>Bijlagen</b>	
§ 2. Inperking van de gemeentelijke autonomie ..	5	1. Overzicht van de ontvangen brieven e.d.	
		2. Gegevens over zwembaden.	
		3. Voorbeelden van beperkingen van de beschikkings- bevoegdheid van gemeenten over hun eigendommen.	

## Inleiding

Wij hebben met grote belangstelling kennis genomen van de ca. 50 vragen die in het voorlopig verslag werden gesteld. Ten gevolge van kabinetscrises, verkiezingen en kabinetsformatie heeft de beantwoording helaas aanmerkelijk langer geduurd dan in de bedoeling lag, waarvoor onze excuses.

We hebben gepoogd de antwoorden op alle vragen min of meer systematisch onder te brengen in 8 hoofdstukken. Als gevolg worden wel eens sommige aspecten van een bepaalde vraag in een ander hoofdstuk beantwoord dan andere aspecten van diezelfde vraag.

Ten einde de leesbaarheid van deze memorie van antwoord te bevorderen zijn we afgeweken van het gebruikelijke systeem om de stellers van iedere vraag uit het voorlopig verslag telkens in de tekst te vermelden. In plaats daarvan hebben we de vragenstellers steeds aangeduid met de volgende code:

- A = vele leden
- K = vele andere leden
- V = verscheidene leden
- R = verscheidene andere leden
- C = verschillende andere leden
- D = sommige leden
- S = enige leden
- G = enkele leden
- P = enkele andere leden

### I. Zondagsrust en -heiliging

#### § 1. Algemeen

Het wetsontwerp ter verandering van artikel 7 van de Zondagswet heeft dezelfde principiële grondslag ter zake van de eerbiediging van de zondagsrust als de Zondagswet zelf. Sterker nog, wij zijn van oordeel, dat ons ontwerp de Zondagswet méér in overeenstemming zal brengen met de strekking van die wet.

(C, S)

Een betoog dat het wetsontwerp van onvoldoende respect zou getuigen voor andersdenkenden, treft – wanneer het juist zou zijn – daarom ook de Zondagswet zelf. In die wet heeft de wetgever destijds ondubbelzinnig gekozen voor een andere opvatting over de verplichting tot zondagsrust dan in rechtzinnig protestantse kring wordt beleden. Een wetgever die dat doet zal steeds proberen de opvatting die hij niet heeft gekozen zoveel mogelijk te ontzien. Maar wanneer die opvatting van absolute aard is, dat wil zeggen niet slechts aanspraak maakt op een erkenning van het eigen recht, doch tevens anderen aan die opvatting wil onderwerpen, omdat het zou betreffen een objectief zedelijk goed waarnaar allen zich hebben te voegen, dan wordt de wetgever voor een absolute keuze gesteld.

Die keuze heeft de wetgever in de Zondagswet 1953 gedaan. Wij delen de opvattingen die tot die keuze hebben geleid. Daar aan wordt niet afgedaan door het feit, dat enige lokale besturen die keuze klaarblijkelijk – namens een meerderheid in hun gemeenten – anders hebben doen uitvallen. Een beroep daarop faalt, wanneer, zoals wij stellen, die keuze reeds is gedaan door de wetgever en deze een tegengestelde keuze op lokaal niveau niet wil toelaten. De wil van de lokale overheid – waarvoor de indieners overigens gevoelig zijn – kan niet de doorslag geven wanneer die meerderheid ingaat tegen de wens van de rijkswetgever.

(K, S)

De vraag is *niet*, of de pluriformiteit van onze samenleving al dan niet wordt erkend. Die erkenning is er ten volle. De vraag is of, gegeven die veelvormigheid, twee of meer vormen op een bepaald beleidsterrein naast elkaar kunnen bestaan. Zo

niet, dan zal, zoals gezien, de wetgever een oplossing moeten zoeken.

#### § 2. Geluidsoverlast

(S)

Zou het lawaai van een open zwembad zich verdragen met het rustniveau waar een meerderheid van de plaatselijke bevolking behoefte aan heeft? Wij menen, dat het geluidsniveau van een zwembad onafhankelijk is van de eigenaar. Met andere woorden, het geluidsniveau van een gemeentelijk zwembad is gelijk aan dat van een particulier zwembad, dat op zondag door de gemeente niet mag worden gesloten.

#### § 3. Arbeid op zondag

(C)

Personeel in dienst van gemeenten zou arbeid op zondag moeten verrichten in strijd met de beginselen van een meerderheid. Wij moeten hiertegenover stellen, dat – met het volste respect voor de opvattingen van de leden die deze opmerking maakten – arbeid op zondag in de hedendaagse maatschappij niet geheel te vermijden is. Voor zover het gemeentepersoneel betreft, valt hier te denken aan gemeentelijke vervoerbedrijven, energiebedrijven e.d. In zijn conclusie inzake de zwembadkrakers te Hardinxveld-Giessendam op 14 december schrijft de advocaat-generaal bij de Hoge Raad mr. R Emmelink dan ook „Wanneer de meerderheid der bevolking op een gegeven ogenblik zou doordrijven, dat er op zondag geen elektriciteit of gas meer geleverd mag worden door het gemeentelijke energiebedrijf dan zou ik menen, dat een dergelijk besluit rechtskracht mist. . . .”. Met andere woorden: er is ergens een grens en het is aan de wetgever die grens te bepalen. Men zal uiteraard dit werk slechts opdragen aan hen die persoonlijk geen principiële bezwaren tegen arbeid op zondag hebben.

### II. Democratie in pluriforme samenleving

#### § 1. Vrijheden van minderheden

De vrijheid van het individu mag slechts worden beperkt voor zover nodig om inbreuk op de rechten en vrijheden van anderen te vermijden. Democratie is ons inziens dus niet de dictatuur van de helft plus één, maar de maximale waarborging van de rechten en vrijheden van minderheden.

(Meerderheid van K)

Wij delen de mening, dat „het binnen de pluriformiteit van onze samenleving mogelijk moet zijn en blijven arbeid op zondag en zondagsrust<sup>1)</sup> in een religieus perspectief te zien”. Daaruit volgt echter ons inziens geenszins dat „eerbied voor die pluriformiteit en voor democratisch beginsel van beslissing bij meerderheid meebrengt dat de lokale volksvertegenwoordiging vrij en onafhankelijk besluiten . . . kan nemen”, als deze besluiten een opvatting aan een minderheid opdringen en daarbij inbreuk maken op de rechten en vrijheden van die minderheid. De verwijten van intolerantie en gebrek aan eerbied voor de pluriformiteit van onze samenleving wijzen wij dan ook verontwaardigd van de hand.

(C)

„Waarom beperken de indieners hun voorstel tot beperking van de bevoegdheid van de gemeente tot dit éne punt? Menen zij dat enkele gemeenteraden hun taak op dit punt niet goed verrichten? Vertrouwen zij niet dat de inwoners bij de volgende raadsverkiezingen van hun oordeel zullen doen blijken?” Aldus wordt ons gevraagd.

Daar de gemeentelijke autonomie ons dierbaar is, hebben wij ons inderdaad tot het uiterste beperkt, nl. tot dat éne punt waar een raadsmeerderheid blijkbaar nogal eens zijn levens-

<sup>1)</sup> Zie hoofdstuk I.

opvatting pleegt op te dringen aan een minderheid in de gemeente. Komende raadsverkiezingen zullen niet noodzakelijkerwijs de raadsmeerderheid wijzigen, en dit is volgens ons ook niet relevant. Het gaat om de vrijheid van de minderheden. Wij zouden evenveel bezwaren hebben tegen een buitenkerkelijke raadsmeerderheid die het luiden van kerkklokken op zondagmorgen zou verbieden wegens verstoring van de zondags(morgen)rust.

§ 2. „Open” en „dicht” ongelijkwaardig

(S)

Wie meent dat een besluit om een zwembad op zondag te sluiten door een lokale volksvertegenwoordiging genomen behoort te kunnen worden, vergeet dat „open” en „dicht” ongelijkwaardig zijn. Immers, als een zwembad open is kunnen zowel niet-zwemmers als wel-zwemmers ieder op hun eigen wijze de zondag doorbrengen. Maar als het zwembad dicht is, maakt het op dit punt voor de niet-zwemmers geen verschil, terwijl de vrijheid van de wel-zwemmers ons inziens onaanvaardbaar wordt beperkt.

§ 3. *Inspraak*

(R)

Wij hechten zeer veel waarde aan inspraak en aan de mening van de betrokkenen. Wij hechten echter ook veel waarde aan een zodanige vorm van democratie, waarbij een minderheid zoveel mogelijk aan haar trekken komt.

Bij het beoefenen van sport e.d. op zondag is enerzijds uit de praktijk gebleken dat zeer velen – van wie een aantal vaak geen stem heeft in de besluitvorming, zoals bij voorbeeld in een kazerne gelegerde militairen, die geen inwoners van de betreffende gemeente zijn, en minderjarigen – wel behoefte hebben aan een op zondag geopend zwembad, anderzijds dat degenen die een zwembad op zondag gesloten willen houden uiteraard een volstrekt respectabel standpunt ten aanzien van hun eigen levenswijze hebben, maar naar onze mening teveel uit het oog verliezen, dat zij anderen dwingen hun standpunt te delen.

### III. De arresten van de Hoge Raad en de interpretatie van de Zondagswet

Verscheidene fracties vragen – ieder op haar eigen wijze – naar het verband tussen de arresten van de Hoge Raad d.d. 11 januari 1972 en ons wetsontwerp, zowel met betrekking tot het tijdstip van indienen als met betrekking tot de vraag of op grond van de arresten van een lacune in de Zondagswet gesproken moet of mag worden.

§ 1. *Tijdstip van indienen*

(C)

Uiteraard is het niet zo, dat wij op 11 januari 1972 tot het besluit kwamen een initiatief wetsontwerp in te dienen en vervolgens in drie dagen het wetsontwerp met memorie van toelichting vervaardigen!

Uit de diverse strafrechtelijke uitspraken naar aanleiding van vervolging tegen zogenaamde krakers was gebleken dat verschil van mening mogelijk was over de vraag of het sluiten van (semi-)gemeentelijke zwembaden op zondag in strijd met artikel 7 van de Zondagswet was.

Tijdens de cassatieprocedure hadden wij al besloten, als de Hoge Raad tot het oordeel zou komen dat artikel 7 Zondagswet sluiten van (semi-)gemeentelijke zwembaden toeliet, een wijziging van de betreffende artikelen van de Zondagswet als initiatief wetsontwerp in te dienen. Na de conclusie van de advocaat-generaal mr. Kist op 28 september 1971 inzake de zwembadkrakers van 't Harde leek ons de kans groot dat de Hoge Raad tot zo'n oordeel zou komen; vervolgens heeft de

Hoge Raad de uitspraak nog eenmaal aangehouden. Gedurende al deze tijd hebben wij ons reeds voorbereid op het indienen van het wetsontwerp. In feite lag het wetsontwerp klaar op het moment dat het arrest werd uitgesproken. Wij behoeften slechts de overwegingen van de Hoge Raad te bestuderen – om na te gaan of er misschien geheel nieuwe juridische aspecten aan de orde zouden zijn gekomen, hetgeen niet het geval bleek – en in de memorie van toelichting te verwerken.

Van overhaasten zoals wel was gevreesd, kan dus niet gesproken worden.

§ 2. *Lacune in de Zondagswet*

(A, S, G)

In antwoord op vragen over de interpretatie van de Zondagswet en met name over de door ons geponeerde lacune<sup>2)</sup> in artikel 7 diene het volgende:

Men moet niet vergeten dat de Hoge Raad aan rechtspraak doet, niet aan wetgeving. De Hoge Raad spreekt zich in het algemeen en ook in casu niet uit over de vraag of de wet juist of volledig is, maar over de vraag of op grond van de bestaande wet een bepaalde gedraging al of niet geoorloofd is. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een gemeentelijk besluit niet valt onder „verordenende bevoegdheid”, bedoeld in artikel 7; hij heeft geen oordeel uitgesproken over de vraag of het wenselijk is dat (semi-)gemeentelijke zwembaden op grond van de Zondagswet gesloten mogen worden. De situatie is te vergelijken met het recente fluorideringsarrest d.d. 22 juni 1973<sup>3)</sup>; de Hoge Raad heeft geoordeeld dat op grond van de bestaande wet fluoridering van drinkwater onwettig is; hij heeft zich niet uitgesproken over de vraag of fluoridering wenselijk is.

Wij menen op grond van de redenen die indertijd tot de totstandkoming van artikel 7 van de Zondagswet hebben geleid, dat de wetgever toen al heeft gewild dat het de gemeente onmogelijk werd gemaakt een (semi-)gemeentelijk zwembad te sluiten. Ook mr. Kist zegt in zijn bovengenoemde conclusie: „Het moge waar zijn dat hier (dat is door het gemeentebestuur van Doornspijk) is gehandeld in strijd met de uit artikel 7 Zondagswet blijkende bedoeling van de wetgever, . . .”.

Voor zover valt na te gaan heeft de wetgever zich toen niet verdiept in een mogelijk onderscheid tussen privaat- en publiekrecht. Daar was toen ook niet zoveel aanleiding toe, aangezien pas na 1953 het aantal gemeentelijke zwembaden zo enorm is gegroeid (vergelijk bijlage 2, tabel 2).

Afgezien daarvan echter menen wij, dat zelfs als de wetgever die bedoeling in 1953 niet expliciet of impliciet gehad zou hebben, de wetgever thans in 1973 die bedoeling expliciet in de wet moet neerleggen. Wij wijzen de interpretatie van oud-minister Beernink (zie memorie van toelichting par. 2) als zou artikel 7 uitsluitend bedoelen de eigenaren of exploitanten te beschermen, af. Artikel 7 behoort de consument en recreant te beschermen. Vergelijk in dit verband het antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken op vragen van de heren Van den Doel en Franssen (*Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1971–1972, blz. 65).

Degenen die wensen dat de zwembaden op zondag gesloten moeten zijn, vinden het op zichzelf niet interessant of dat via publiek- of privaatrechtelijke weg wordt bereikt. Omdat artikel 7 van de Zondagswet de publiekrechtelijke weg afsluit – waar zij het niet mee eens zijn – hebben zij de privaatrechtelijke zijweg gekozen. Evenzo kan het potentiële zondagszwemmers niet schelen of het zwembad privaat- of publiekrechtelijk open is, als het maar open is. Met andere woorden, als men de consument – de zondagszwemmer – de gelegenheid wil geven op zondag te zwemmen, zonder dat de overheid hem dat belet mag men geen onderscheid maken tussen publiek- en privaatrechtelijke beletselen.

<sup>2)</sup> Zie memorie van toelichting.

<sup>3)</sup> N.J. 1973, nr. 386.

### § 3. Gehele terrein van sport en ontspanning

#### (G)

Waarom zou een wetswijziging naar aanleiding van het zwembadarrest van de Hoge Raad zich moeten uitstrekken tot het gehele terrein van sport en ontspanning? Ter beantwoording diene dat artikel 7 slechts het begrip kent „sportbeoefening of andere vormen van ontspanning”. Het arrest heeft – naar ons inzicht – een lacune van de Zondagswet aangetoond, nl. het geval dat de gemeente eigenares is van de betrokken inrichting.

Het wetsontwerp beoogt in deze lacune te voorzien. Dat de arresten van de Hoge Raad slechts betrekking hadden op twee zwembaden en niet op andere takken van sport of vormen van ontspanning ligt aan de aard van de taak des rechters. Het zal de stellers van deze vraag niet zijn ontgaan dat het de rechter niet is toegestaan anders dan naar aanleiding van een hun voorgelegd concreet geval te beslissen.

## IV. Beperkingen van de beschikkingsbevoegdheid als eigenaar

### § 1. Overheid als eigenares

#### (D, S, G)

Hoeveel ruimte heeft de overheid om als eigenares naar burgerlijk recht haar eigendomsrechten uit te oefenen? Hier speelt een vraagstuk dat zo oud is als de erkenning van het bestaan van publiek- naast privaatrecht, nl. of de overheid, handelend vanuit bevoegdheden aan het burgerlijk recht ontleend, dezelfde rechten en verplichtingen heeft als ieder particulier persoon. Deze vraag is in literatuur en jurisprudentie de afgelopen jaren – naar onze mening terecht – ontkenkend beantwoord, overal waar de overheid, hoewel ter zake onderworpen aan regels van het burgerlijk recht, een typische overheidsfunctie vervult<sup>4)</sup>. De overheid handelt ook dan immers steeds als overheid, dat wil zeggen niet ten gunste van een particulier, maar van een algemeen belang. Zou zij, als particuliere eigenaar naar burgerlijk recht optredend, een algemeen belang schaden, zo zou zij haar publieke plicht verwaarlozen. Bij voorbeeld: een mededeling aan de burgers „U moet op zondag maar elders gaan zwemmen”, hoewel de gemeente zelf eigenares is van een zwembad, is een uitoefening van het eigendomsrecht waartoe een particulier *wel*, de overheid vanuit een algemeen belang niet gerechtigd lijkt<sup>5)</sup>.

#### (S)

Wij zijn dus van mening dat er wel degelijk verschil is tussen overheid en particulier, waar het betreft de omvang van de rechten en verplichtingen voortvloeiend uit het eigendomsrecht van artikel 625 B.W. Naar analogie van het denken over „misbruik van recht” in het privaatrecht, hebben zich ten aanzien van het handelen van de overheid „algemene beginselen van behoorlijk bestuur” ontwikkeld. De vraag of die beginselen ook van toepassing zijn op de overheid wanneer zij gebruik maakt van bevoegdheden ontleend aan het privaatrecht zouden wij in beginsel bevestigend willen beantwoorden. Dat met name het z.g. objectiveringsbeginsel daarbij van toepassing is heeft de Hoge Raad overwogen in zijn bekende arrest Huizen tegen de Staat in 1962 (noot: Nr. 19-1-1962, NJ '62, 151), waarin hij eerst vaststelt dat de Staat eigenaar is van het IJsselmeer in de zin van het burgerlijk recht, doch vervolgens erkent dat het optreden als eigenaar onderworpen is aan marginale toetsing. Het spreekt vanzelf dat een particulier nimmer aan beginselen van behoorlijk *bestuur* kan worden onderworpen. Een ander verschil is dat besluiten van een (lagere)

overheid door de Kroon vernietigd kunnen worden wegens strijd met het algemeen belang<sup>6)</sup>, en die van een particulier niet.

#### (G)

Op de vraag of dan het onderscheid tussen het handelen van de gemeente als overheid en als privaatrechtelijk rechtspersoon dient te vervallen, kan geen algemeen geldend antwoord worden gegeven. Vooreerst is in ons rechtssysteem het publiekrechtelijk eigendoms- (of beheers-) recht vanuit de leer van het publiek domein onvoldoende uitgewerkt, zodat telkens moet worden gegrepen naar de regelingen van het burgerlijk recht. Voorts is er een scala van casusposities aan te geven die afdaalt van de situatie waarin het eigendomsrecht uitsluitend en alleen wordt uitgeoefend „ten algemene nutte” (b.v. het beheren van een zwembad) tot de situatie waarin de overheid slechts in indirecte zin „ten algemene nutte” optreedt (b.v. het verhuren van een overtollige dienstwoning aan een particulier).

Voor de eerste categorie casusposities aan het begin van de scala, ligt het voor de hand dat minder rekening wordt gehouden met het feit dat de overheid optreedt als eigenares naar burgerlijk recht dan voor die aan het eind van de scala. Een extra argument om het onderscheid te doen vervallen voor de situaties aan het begin van de scala is de situatie waarvan dit wetsontwerp een voorbeeld is. Namelijk, zolang er een verschil bestaat in behandeling tussen de overheid als zodanig en de overheid optredend „op de voet van een particulier persoon”, zal de neiging bestaan bij bestuurders om die rechtsweg te kiezen die de geringste beperking van bevoegdheden met zich mee zal brengen, inclusief de privaatrechtelijke weg („de weg van de minste weerstand”).

In ons rechtssysteem doen zich dan twee mogelijkheden voor. Ten eerste: het eigendomsrecht naar burgerlijk recht wordt niet rechtstreeks uitgeoefend, maar langs de omweg van een vanwege de overheid opgerichte privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting, N.V.), waarbinnen de overheid doorslaggevende invloed heeft. Dat deze omweg tevens te kort doet aan een aantal fundamentele eisen van publiekrechtelijke aard (inspraak begrotingsrecht, verantwoording) is de reden dat dit oneigenlijk gebruik van het privaatrecht steeds meer als ongewenst wordt beschouwd, hoewel dit gebruik in de praktijk helaas een grote omvang heeft aangenomen. Mede hierom werden in 1964 in de Gemeentewet de artikelen 61 e.v. opgenomen, waarbij het mogelijk werd om gemeentelijke „bestuurscommissies” door de gemeenteraad te doen instellen, waaraan de raad delen van zijn bestuurstaak mocht delegeren. Commissies, waarin slechts één gemeenteraadslid zitting behoeft te hebben, en waarbij juist gedacht werd aan het betrekken van niet-raadsleden in verschillende gemeentetaken (de „participatie”-gedachte). Bij de behandeling van dit wetsontwerp werd zowel vanuit de Kamer, als door Minister Toxopeus er op gewezen dat, nu deze publiekrechtelijke bestuursvorm was geschapen, de vlucht naar privaatrechtelijke rechtspersonen kon ophouden, ja, zou moeten ophouden. Immers, „publiek recht is publieke plicht”<sup>7)</sup>.

De tweede mogelijkheid is een sterke nadruk op het feit dat de overheid bepaalde inrichtingen *in eigendom* onder zich heeft en het opspelen van de rechten die daaruit voortvloeien, óók wanneer daarmee een particulier belang van de overheid voorrang krijgt op een algemeen belang dat door die overheid zou moeten worden gediend.

Beide mogelijkheden bieden een rechtsweg voor een overheid die zich langs de publiekrechtelijke weg ingeperkt weet (bij voorbeeld door artikel 7 Zondagswet), „met de kenmerkende bedoeling, dat verruiming niet geoorloofd is”<sup>8)</sup>.

<sup>6)</sup> Zie voorbeelden in bijlage 3, sectie B.

<sup>7)</sup> Zie *Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1963–1964, met name blz. 1097 en 1099.

<sup>8)</sup> Zie ook pre-advies „Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen”, van Dr. M. Troostwijk voor de Vereniging voor Administratief Recht, 1956, met name blz. 68/9.

<sup>4)</sup> Zie o.m. Prof. Mr. J. v. d. Hoeven, „De magische lijn”, Verkenningen op de grens van publiek- en privaatrecht, uit: Honderd jaar rechtsleven, Zwolle, 1970.

<sup>5)</sup> Zie hoofdstuk VIII, § 3.

## § 2. Inbreuk op beschikkingsrecht van gemeenten

### (K, D)

Met dit principieel betoog willen wij ook reageren op hetgeen, eveneens principieel, is aangevoerd inzake de „ontmoe-laatbare inbreuk” die het wetsontwerp maakt op „de bevoegd-heden van de gemeentebesturen wat betreft gemeenschaps-goederen die aan de gemeente in eigendom toebehoren”. De ondergetekenden komen elders (hoofdstuk V) terug op de beperking van de gemeentelijke autonomie als zodanig. Hier zij alleen opgemerkt dat het gegeven dat gemeentebesturen ook eigendomsrechten kunnen uitoefenen, als deel van het bestuur van de gemeente, niet betekent dat voor de uitoefe-ning van die eigendomsrechten andere regels zouden gelden dan voor de uitoefening van de overige bestuursbevoegdheden. Dat een gemeentebestuur van zijn eigendomsrechten vrijelijk gebruik zou mogen maken, evenals dat aan een particulier binnen zekere grenzen mogelijk is, is – gezien het betoog hierboven – niet aannemelijk. Verschillende malen heeft de wetgever die uitoefening van het eigendomsrecht zelfs uit-drukkelijk beperkt. Ook de Kroon heeft verschillende malen blijk gegeven op die uitoefening toezicht te willen houden<sup>9)</sup>.

Er zijn ook tal van wettelijke beperkingen van het eigen-domsrecht die gelijkelijk gelden voor de particulier en de overheid<sup>10)</sup>.

## V. De autonomie van de gemeenten

### § 1. Omvang van gemeentelijke autonomie

#### (V, R, C)

Van meerdere zijden is – en met recht – in verschillende bewoordingen aangevoerd dat de onderhavige materie een delicate is, vanwege de terughoudendheid die moet worden betracht ten aanzien van het aantasten van de autonomie van de gemeentebesturen.

Van de andere kant moet bij de wetgeving dit onderwerp niet met té grote omzichtigheid worden benaderd. Telkens opnieuw zal de wetgever zich rekenschap moeten geven welke omvang hij aan die autonomie wil geven. Een vaste, objectieve grens tussen rijks- en gemeentehuishouding, zoals Oppenheim en zijn school die nog konden denken, bestaat niet. Het kan zijn dat de rijkswetgever van een bepaald „onderwerp” terug-treedt, omdat hij meent dat de gemeenten (of het gewest) dit onderwerp zeker wel zelf zouden kunnen regelen. Gegeven het algemene streven naar decentralisatie (in het belang van het contact bestuurders–bestuurden en van de „participatie-gedachte”) is een dergelijk terugtreden geenszins hypothetisch. Het kan ook zijn dat de rijkswetgever constateert dat zijn visie op het algemeen belang moet prevaleren boven de visie die enige, of zelfs vele, gemeenten daarop hebben. Teruggrijpend naar hetgeen onder hoofdstuk IV is gesteld, is het bij voor-beeld denkbaar dat voor de gemeenten de keuze tussen een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke bestuursvorm voor een gemeentelijke activiteit wordt beperkt ten gunste van de publiekrechtelijke weg.

Een principiële discussie over autonomie is in deze Kamer gevoerd<sup>11)</sup> naar aanleiding van het wetsontwerp dat o.a. voor-zag in beperking van de gemeentelijke bevoegdheid om het ten verkoop houden van voorbehoedsmiddelen te regelen. Slechts op één punt (de verkoop door middel van automaten aan de openbare weg) werd de regeling aan de gemeente overgelaten. Voor het overige trok de rijkswetgever de regeling aan zich.

<sup>9)</sup> Voor voorbeelden van die beperking door de wetgever en de Kroon zie bijlage 3, sectie A resp. sectie B.

<sup>10)</sup> Zie bijlage 3, sectie C.

<sup>11)</sup> *Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1968–1969, blz. 2870–2891, 3139–3153, 3157–3158.

### (A)

Vele leden vragen uitdrukkelijk om voorbeelden waaruit kan worden afgeleid dat het niet ongebruikelijk (lees: gebruikelijk) is om „op het belangrijk beginsel: plaatselijke zaken plaatselijk behandelen, inbreuk te maken”. Hoezeer wij ook gevleid zijn door de gedachte dat wij de grote kennis van het ge-meenterecht die wij opgetast weten binnen de kring van deze leden nog zouden kunnen verrijken, aan de verleiding om aldus te handelen willen wij – gezien de schroom die ons ter zake past – niet toegeven.

Immers, deze voorbeelden zijn legio. De discussie is steeds gegaan over de vraag: wat zijn plaatselijke zaken? Oppen-heim’s drie kringenleer, noch enige andere leer, heeft daarop een objectiverend antwoord kunnen geven. Wij moeten thans berusten bij de tautologische erkenning dat datgene plaatselijk is wat de rijkswetgever niet aan zich getrokken heeft. Bij dat „aan zich trekken” dan wel „overlaten” gaat het om een eventueel verschil in visie op de vraag of een bepaald onderwerp beter als „plaatselijk” kan worden beschouwd en dientengevolge „overgelaten” dan wel of – b.v. in het belang van de eenheid van regeling en daardoor van de rechtszekerheid – het Rijk het onderwerp „aan zich” moet „trekken” en vice versa. Een zuiver voorbeeld hiervan is de regeling van de zondagsrust, welke regeling de wetgever grotendeels aan zich trok.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)<sup>12)</sup> ge-bruikt een argument waarvan wij – het zij met alle respect gezegd – de bewijskracht niet vermogen te onderkennen. „Ner-gens is voorgeschreven dat een gemeente zwembaden moet oprichten”, ergo: „het oprichten en exploiteren van zwem-baden behoort tot de vrije bevoegdheid van een gemeente”. Hier is sprake van een petitio principii: datgene wordt als bewijsgrond aangedragen wat nog bewezen moet worden. Immers: „of iets tot de vrije bevoegdheid van de gemeente behoort” beslist de wetgever. En het gaat hier juist om een voorstel om een beslissing terzake aan de wetgever te ont-lokken! Ten aanzien van de vraag of er een wettelijke ver-plichting bestaat tot het oprichten/exploiteren van een zwem-bad geldt, als een gemeente vrijwillig daartoe besluit, de „publieke plicht” waarvan hierboven sprake was.

### § 2. Inperking van de gemeentelijke autonomie

#### (K, V, R, C, D)

Eensgezindheid bestaat over het feit dat de Zondagswet welbewust bedoeld heeft om de gemeentelijke autonomie op het gebied van de regeling van de zondagsrust te beperken. De vraag is: behoort de rijkswetgever, bij de afweging van het belang van de gemeentelijke autonomie ener-, en dat van een onbelemmerde sportbeoefening binnen elke gemeente op zon-dag anderzijds, al dan niet het eerste belang te laten voorop staan?

Een dergelijke vraag kan alléén worden beantwoord aan de hand van het gegeven belang en niet aan de hand van algemene normen. Wij zijn – dat blijkt uit ons ontwerp – van mening dat, gezien de ontwikkeling van het maatschappelijk leven sinds de afkondiging van de Zondagswet 1953, het belang van de onbelemmerde sportbeoefening op zondag bij afweging voorrang moet hebben.

Elementen van die maatschappelijke ontwikkeling zijn onder meer:

- de toenemende behoefte aan sport en ontspanning op zondag;
- de relatief kleinere mogelijkheden (o.m. door vuil water en grondschaarste);
- de grotere verantwoordelijkheid en participatie van de overheid bij het tot stand brengen van sportaccommodaties;

<sup>12)</sup> In haar brief van 5 april 1972 aan de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken.

– de meer zorgvuldige afweging van de rechten van minderheden.

**(G)**

Vanzelfsprekend was deze vraag nimmer aan de orde gekomen, wanneer niet was gebleken dat verschillende gemeenteraden die afweging anders laten uitvallen, hetgeen in de betrokken gemeenten tot onlustgevoelens bij daardoor getroffen minderheden heeft geleid. Deelden *alle* gemeenteraden onze opvatting, aan een ontwerp als dit zou geen behoefte bestaan. Moet nu de rijkswetgever zijn visie – en dat van de grote meerderheid van gemeentebesturen – op het algemeen belang (in dit geval: de onbelemmerde sportbeoefening op zondag) laten voorgaan? Dát is de vraag. Het is naar onze mening niet juist deze vraag te abstraheren tot de algemene vraag: wordt hier op al of niet toelaatbare wijze de gemeentelijke autonomie aangetast? Immers, ook wij hebben steeds blijk gegeven de decentralisatiegedachte te onderschrijven. Er is hier dus geen sprake van een principiële uitspraak voor of tegen gemeentelijke autonomie. Noch ook is – dat zou nog een mogelijkheid zijn – redelijkerwijs vol te houden dat in dit wetsontwerp sprake is van een zo grote ingreep in die autonomie, dat een uitspraak hierover in feite gelijk staat aan een principiële uitspraak.

Is dit ontwerp eenmaal herleid tot een uitspraak over de vraag of onbelemmerde sportbeoefening op zondag door de rijkswetgever moet worden bevorderd, dan rest een politieke keuze, toegepast op dit concrete geval, voor een positief dan wel negatief antwoord op die vraag.

§ 3. *Discriminerende subsidievoorwaarden*

**(G)**

Blijven nog een drietal opmerkingen. De eerste betreft de aard van subsidievoorwaarden, die volgens enkele leden discriminatie van een bevolkingsgroep zou inhouden. Wanneer via het stellen van subsidievoorwaarden de overheid een situatie tot stand zou brengen waarin sommige subsidie-ontvangers op onrechtmatige wijze zouden worden achtergesteld bij andere, dan zou er inderdaad sprake zijn van een discriminerend en onbehoorlijk beleid. Daarvan is hier echter geen sprake. Als een bepaalde groep van de bevolking krachtens een wettelijke regeling een voorkeursbehandeling krijgt, b.v. een subsidie aan een vereniging, of vrijstelling van de verplichting zich tegen W.A. te verzekeren op godsdienstige gronden<sup>13</sup>), dan is dat toch geen discriminatie van de rest van Nederland! Overigens komt de voorgestelde wijziging in artikel 7.3.b enigszins aan de genoemde bezwaren tegemoet (zie hoofdstuk VI).

§ 4. *Zaterdagvoetballers*

**(P)**

Een tweede opmerking is van enkele andere leden over principiële zaterdagvoetballers. Moet hun terrein nu worden opengesteld op zondag als zij subsidie ontvangen? Deze vraagstelling is, hoe scherpzinnig ook, van bijkans academische aard. Juist omdat het exploiteren van een terrein dat 's zondags ongebruikt zou blijven nauwelijks doenlijk is, plegen in de meeste gevallen zaterdagvoetbalclubs geen eigenares van hun terreinen te zijn, doch deze te huren. Zo huurt de zaterdagclub die Haghe haar terrein van de zondagsclub VIOS. Is de zaterdagclub wél eigenares, dan doet zij er verstandig aan om het terrein op zondag aan anderen te verpachten. Wenst men daartoe principieel niet over te gaan, dan is het niet onredelijk dat de overheid daarmee in haar subsidiebeleid rekening houdt.

§ 5. *Rijksregels voor gemeentegoederen*

**(K)**

De derde nog resterende opmerking is afkomstig van vele andere leden, die stellen dat dit ontwerp „voor de centrale

overheid de weg opent om ook wat betreft andere aan de gemeente in eigendom toebehorende gemeenschapsgoederen dan zwembaden regels over gebruik en beheer te stellen”. Wij menen dat deze leden, wanneer zij dit stellen, wat al te somber zijn:

Op de eerste plaats is hier toch geen sprake van een „opening” naar een situatie die nog niet bekend is. Zowel via het toezicht van gedeputeerde staten en de Kroon op de financiële handelingen van de gemeenten, als bij bijzondere wetten, als ook in de gemeentewet zelf (b.v. retributierecht-regeling), wordt de vrijheid van gemeenten inzake gebruik en beheer van haar eigendommen beperkt. Daarbij geldt heel vaak dat gemeenten niet mogen wat particuliere eigenaren wel mogen. De redelijkheid van een dergelijk bijzonder regime voor de uitoefening van eigendomsrechten van de overheid over goederen bestemd „ten algemenen nutte” is hierboven verdedigd.

Al te somber op de tweede plaats, omdat hier toch waarlijk niet van een zeer ingrijpende beperking van het gebruik en beheersrecht sprake is. Het betreft immers slechts een nadere uitwerking op één bijzonder punt van de beperking waarin het geldende artikel 7 van de Zondagswet reeds voorziet.

Wij vertrouwen dat de vele andere leden die van deze somberheid blijk gaven inmiddels de grotere blijmoedigheid is geworden welke aan deze leden eigen pleegt te zijn. Vooral sinds het standpunt van de VNG op dit punt – waarmee zij één van mening zeiden te zijn – van verschillende geachte zijden bestrijding heeft ondervonden<sup>14</sup>), zoals ook hierboven onzerzijds is geprobeerd, wordt hun daartoe een nieuw perspectief geboden.

**VI. Geldelijke bijdrage – nota van wijzigingen**

Ten einde aan bezwaren van verschillende kanten tegen de tekst van artikel 7.3.b tegemoet te komen, wordt een nota van wijzigingen ingediend.

§ 1. *Natuurlijk persoon of rechtspersoon*

**(A, S)**

Inderdaad zouden volgens de ingediende tekst gesubsidieerde particulieren nog wel op zondag kunnen sluiten. Indien een particulier met gemeentelijke subsidie – dus met gemeenschapsgeld – een zwembad heeft gesticht of exploiteert, is hij ons inziens verplicht dit zwembad op zondag geopend te houden. In de voorgestelde wijziging wordt daarom „orgaan van een rechtspersoon” vervangen door „een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen”. Tevens wordt hiermee althans in dit opzicht tegemoet gekomen aan de opvatting van enige leden dat geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen.

§ 2. *Subsidie gekoppeld aan accommodatie*

**(R, G)**

In de gewijzigde tekst is de subsidie gekoppeld aan de accommodatie, niet meer aan de (rechts)persoon die het besluit neemt. Hierdoor is aan bezwaren tegen de zeer ruime strekking van het voorstel en aan die van enkele leden tegen onaanvaardbare subsidievoorwaarden althans in zekere mate tegemoet gekomen. Immers inrichtingen en organisaties die uit anderen hoofde subsidie genieten worden niet getroffen.

**(A, G)**

Een constructie, waarbij de exploitatie wordt gevoerd door een andere (rechts)persoon dan degene die de subsidie heeft ontvangen, wordt door de nieuwe tekst van artikel 7.3.b ook ondervangen. Tevens is hiermee de vraag of stichtingen die in het leven zijn geroepen door een orgaan van een rechtspersoon

<sup>13</sup>) Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, artikel 18.

<sup>14</sup>) Onder meer in het Tijdschrift voor Overheidsadministratie, nr. 1194, jrg. 28 (1971) blz. 192.

waarin de gemeente deelneemt, onder punt *b* vallen in bevestigende zin beantwoord.

### § 3. Definitie van geldelijke bijdrage; overgangsregeling

#### (A)

Een geldelijke bijdrage is ons inziens pas verleend bij het overmaken van de gelden. Een garantie moet ons inziens in dit verband slechts gelijkgesteld worden met een subsidie als er een beroep op wordt gedaan.

#### (A, D)

Inderdaad kunnen zich bij tot stand komen van de wetswijziging moeilijkheden voordoen met toegezegde subsidies. Daarom wordt in artikel II van de nota van wijzigingen voorgesteld dat deze wet pas op een nader te bepalen tijdstip in werking treedt. Wij hopen dat de behandeling zo tijdig kan plaatsvinden dat dit enige maanden soelaas geeft voor het oplossen van eventuele problemen.

## VII. Wordt het doel bereikt?

### (K, R, D, S)

Talrijke leden en de VNG<sup>12)</sup> vroegen zich af, of het doel wel bereikt wordt. Immers, zo vrezen zij, zullen die gemeenteraden, die in meerderheid wel bereid zouden zijn tot de oprichting van bij voorbeeld een zwembad, doch die tevens voorstanders van zondagsluiting zijn, zich genoopt voelen om dan maar geheel van een zwembad af te zien? Wij erkennen volledig, dat deze mogelijkheid theoretisch bestaat. Een afdoende oplossing daarvoor zou zijn een wet, die de gemeenten verplicht tot het hebben van een zwembad, in analogie met het openbaar onderwijs (artikel 208.4 Grondwet). Deze remedie gaat ons echter te ver. Afgezien van de financiële consequenties menen wij, dat aan de gemeenten de vrijheid moet worden gelaten om te kiezen, of beschikbare middelen besteed zouden moeten worden aan een zwembad dan wel aan andere zaken te algemene nutte.

Dit geldt te sterker, daar onzes inziens de kans dat het doel wordt bereikt aanmerkelijk kleiner is dan wel wordt gevreesd. Immers, voor alle bestaande zwembaden is het wetsontwerp zonder meer afdoende.

Voorts is het niet ondenkbaar dat de gewetensnood van vele orthodox protestantse gemeentebestuurders zal worden verlicht als de boven hen gestelde rijksoverheid op het onderhavige punt een stuk verantwoordelijkheid van hen overneemt.

Het is bovendien maar zeer de vraag, of men in de genoemde gevallen inderdaad zal afzien van het bouwen van een zwembad. Hoewel er geen wettelijke verplichting bestaat (evenmin als voor sportaccommodatie, jeugdservice, welzijnszorg en allerlei andere vormen van ontwikkeling en ontspanning) behoren deze onderwerpen toch wel degelijk tot de taken der gemeente en worden ook door de VNG zelfs als een plicht aangemerkt, wanneer het gaat om bij de Centrale Overheid te pleiten voor het beschikbaar stellen van middelen. Als een gemeentebestuur – uitsluitend op grond van het feit dat sportbeoefening op zondag gedoogd moet worden bij gemeentelijke accommodaties – besluit dan maar geen voorzieningen te treffen op dit terrein van specifieke lokale overheidszorg, dan is er eerder sprake van taakverwaarlozing.

Sportaccommodaties of mogelijk beter, ruimer gesteld, voorzieningen ten behoeve van de openluchtrecreatie zijn een gemeenschapsbehoefte geworden, waarin vrijwel uitsluitend nog kan worden voorzien met collectieve middelen. Deze voorzieningen zijn daarmee in de publiekrechtelijke sfeer gekomen en het gebruik daarvan moet dienovereenkomstig gewaarborgd worden.”

Met deze aanhaling uit het Tijdschrift van Overheidsadministratie<sup>13)</sup> kunnen wij gaarne instemmen. Trouwens, we hebben het volste vertrouwen in de wijsheid van de gemeentebesturen die ongetwijfeld de belangen der burgers loyaal zullen behartigen.

## VIII. Diversen

### § 1. Gesprekken met gemeentebesturen en V.N.G.

#### (K, C)

Ten tijde van het indienen van het wetsontwerp hadden wij besturen van gemeenten voor wie deze materie van belang is en de VNG niet gehoord, omdat wij meenden, en nog menen, dat de standpunten voldoende bekend zijn. Niettemin werd naar aanleiding van gestelde vragen alsnog een gesprek gevoerd met de heren mr. L. G. van Reijen en mr. J. J. H. Pop van de VNG op 13 februari 1973. Dit leverde echter voor ons geen nieuwe gezichtspunten op.

### § 2. Gegevens zwembaden e.d.

#### (K, C)

Wij hebben in bijlage 2 een aantal in de literatuur aanwezige gegevens verzameld over de omvang van het probleem. Voor meer volledige gegevens zou een gedetailleerde enquête bij alle gemeentebesturen noodzakelijk zijn. In verband met de daaraan verbonden arbeid en kosten is daarvan afgezien, te meer daar bijlage 2 toch wel een redelijk inzicht geeft.

In tabel 1 van bijlage 2 vindt men het aantal zwembaden in Nederland met bouwjaar, in tabel 2 zijn de eigenaars vermeld. Uit de toename van de verhouding gemeentelijke/particuliere zwembaden na 1953 blijkt, dat het onderhavige probleem, nl. het sluiten op zondag van gemeentelijke zwembaden, ten tijde van het tot stand komen van de Zondagswet veel minder speelde dan de laatste jaren.

Tabel 3 van bijlage 2 geeft een lijstje van zwembaden, die op zondag zijn gesloten. Gegevens over zwembaden, die een deel van de zondag gesloten zijn, achten wij hier niet van belang, daar onder „beletselen” niet verstaan wordt het openen van een zwembad op zondag een paar uur later dan op doorde-weekse dagen. Wel is bekend dat bij voorbeeld in vele Overijsselse gemeenten de zwembaden op zondag alleen tijdens de middaguren zijn opengesteld<sup>15)</sup>. Dit heeft nog nooit aanleiding tot moeilijkheden gegeven.

### § 3. Elders zwemmen

#### (C, S)

Tevens is in tabel 3 aangegeven de afstand tot het dichtstbijzijnde zwembad van vergelijkbare kwaliteit, dat op zondag geopend is. Dit is van belang in verband met de suggestie, als zouden liefhebbers „elders hun zwemlust kunnen botvieren”. Helaas is dit nu juist in het algemeen niet het geval. Weliswaar blijkt uit tabel 3, dat er andere zwembaden in de omgeving zijn, maar alle zwembaden zijn juist gesticht, omdat er behoefte aan is. De vragenstellers zij aanbevolen op een zomerse zondag eens een kijkje te nemen bij één van genoemde zwembaden. Dan zal duidelijk zijn, dat althans die uitwijkmogelijkheid beperkt is.

De mogelijkheden om te zwemmen in open water in de omgeving zijn de laatste jaren zeer verminderd door de watervervuiling<sup>16)</sup> en door toenemend verkeer te water<sup>17)</sup>. Overigens vergete men niet, dat het probleem niet tot de zwembaden is beperkt. In Barneveld kan op zondag niet gehockeyd wor-

<sup>15)</sup> Gedeputeerde staten van Overijssel nr. 41651, 1 juni 1971.

<sup>16)</sup> Zie bij voorbeeld Minister Stuyt in de vergadering van de vaste Commissie voor Milieuhygiëne (*Handelingen Tweede Kamer*, 24 mei 1972, blz. X 31, rechterkolom) „Ik meen, dat men in Nederland niet moet zeggen: ik kan overal zwemmen behalve als er een bordje staat, dat het niet mag. Men moet zeggen: ik kan nergens zwemmen tenzij er een bordje staat, dat men zonder gevaar te water kan gaan.”

<sup>17)</sup> Het is bij voorbeeld zeer gevaarlijk om in de Merwede te zwemmen (zie voor verdrinkingsgevallen „De Merwestreek” van 27 juli 1972).

den<sup>18)</sup> en in Hardinxveld mogen de sportvelden op één na op zondag niet worden gebruikt<sup>19)</sup>. Evenmin is het probleem „vanzelf” aan het verdwijnen. De gloednieuwe jachthaven te Goedereede is op zondag buiten gebruik!

#### § 4. *Gemeenschappelijke regelingen*

(G)

Er zij aan herinnerd, dat de wet op de gemeenschappelijke regelingen dateert van 1950; de Zondagswet van 1953. Het is hoogst onwaarschijnlijk, dat in die tussentijd een zwembad door een orgaan ingevolge een gemeenschappelijke regeling zou zijn beheerd. Zekerheid hierover hebben wij niet kunnen verkrijgen. Het eerste recreatieschap ingevolge die wet (Plassenschap Loosdrecht) is in 1957 opgericht. Voorts zij bevestigd, dat organen ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling vallen onder de formulering van artikel 7.3a.

#### § 5. *Verdere initiatiefvoorstellen*

(C)

Wij delen geenszins de vrees dat dit wetsontwerp de weg vrij zou maken „naar een reeks gedetailleerde voorschriften inzake openstelling op zondag van diverse gelegenheden van sportbeoefening en ontspanning, als genoemd in artikel 7 van de Zondagswet”. Daar is immers geen behoefte aan, omdat al deze diverse gelegenheden door het onderhavige wetsontwerp worden gedekt. Vandaar ook dat wij in de aanvaarding van dat wetsontwerp geen „aanleiding zien tot verdere initiatiefvoorstellen”, daar het kraken „op diverse plaatsen (van) gemeentelijke sportvelden, leeszalen e.d. op zondagen” tot het verleden zal behoren.

#### § 6. *Definitie van beletselen*

(S)

Wij kunnen bevestigen, dat het woord „beletselen” in het voorgestelde tweede lid van artikel 7 inderdaad geen andere

betekenis heeft dan „verbodsbepalingen” in het huidige eerste lid van artikel 7, behalve dan dat het (ook) betrekking heeft op besluiten van de gemeente ten aanzien van haar eigendommen. Het op zondag een paar uur later openstellen dan op door-de-weekse-dagen (hetgeen op vele plaatsen gebeurt) is niet een „beletsel” in de zin van dit wetsontwerp, mits de instelling voldoende uren open is dat het publiek er een doelmatig gebruik van kan maken.

#### § 7. *Beleidsdaad van fracties*

(S)

Enige leden vroegen nog, of het indienen van dit initiatiefontwerp een beleidsdaad was, waartoe de beide fracties van de P.v.d.A. en D'66 als zodanig besloten hadden of dat het een privé-onderneming van de initiatiefnemers was. Wij kunnen niet inzien hoe beantwoording van deze vraag zou kunnen bijdragen tot betere beoordeling van dit wetsontwerp, daargelaten dat artikelen 126 en 127 van de Grondwet juncto hoofdstuk VII van het reglement van orde spreken van „leden”, alzo noch van privé- noch van fractie-initiatieven.

#### § 8. *Verboden toegang*

(G)

Wat zal er gebeuren als een gemeentebestuur 's zondags een bordje „verboden toegang” bij een zwembad plaatst, zo vroegen voorts enkele leden. Indien het zwembad gesloten is, zal een kraker niet veroordeeld kunnen worden, daar het besluit het zwembad gesloten te houden en het bordje te plaatsen nietig is wegens strijd met de wet (artikel 7, lid 2 (nieuw)). Artikel 461 W. v. S. kan dan geen toepassing vinden. Als daarentegen het zwembad voor het publiek geopend is, lijkt het plaatsen van een bordje „Verboden toegang” ietwat misleidend.

GOUDSMIT

JURGENS.

<sup>18)</sup> Zie brief van Mixed Hockey club Barneveld, vermeld in bijlage I.

<sup>19)</sup> Zie brief van Comité „De Duikelaar”, vermeld in bijlage I.

**Overzicht van de ontvangen brieven e.d. 1)**

Sinds het verschijnen van het voorlopig verslag werden de volgende brieven ontvangen:

- ca. 13 000 met gelijklopende tekst van dezelfde strekking als de brief van de Ned. Ver. tot Bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheiliging d.d. 25-3-73, ieder met gemiddeld 5 (ongecontroleerde) handtekeningen;
- drie van particulieren en één van de Gereformeerde onderwijzers- en lerarenvereniging te Dordrecht, waarin op godsdienstige gronden ontleend aan de bijbel geprotesteerd wordt tegen dit wetsontwerp;
- twee van particulieren, waarin op godsdienstige gronden ontleend aan de bijbel het wetsontwerp wordt gesteund;

- één van de P.v.d.A./V.V.D. progressieve combinatie Doornspijk en één van de P.v.d.A.-gemeenteraadsfractie van Hardinxveld-Giessendam, waarin het wetsontwerp wordt gesteund;
- één van de Tennisvereniging „de Merwede” en één van het comité ter opening van het zwembad „De Duikelaars” op zondag, beide te Hardinxveld-Giessendam, en één van de Mixed Hockey Club „Barneveld” te Barneveld, alle tot steun van het wetsontwerp;
- drie van particulieren, waarin het wetsontwerp wordt gesteund.

---

1) Nedergelegd op de bibliotheek, ter inzage voor de leden.

## Gegevens over zwembaden

## 1. Aantal zwembaden in Nederland

Jaar van bouw	Overdekt (incl. combi)		Openlucht	
	Aantal	Cum.	Aantal	Cum.
1945 <sup>1)</sup> .....	37	37	158	158
1945-1954 <sup>1)</sup> ....	2	39	64	222
1955-1959 <sup>1)</sup> ....	9	48	54	276
1960-1964 <sup>1)</sup> ....	15	63	95	371
1965-1969 <sup>1)</sup> ....	103	166	190	561
1970 <sup>2)</sup> .....	48	214	32	593
1971 <sup>2)</sup> .....	56	270	22	615
1972 <sup>2)</sup> .....	37	307	12	627
Totaal per 1/1/73	307		627	

Vooraf bij de overdekte baden heeft een explosieve ontwikkeling plaatsgehad na 1965.

2. Eigenaar<sup>2)</sup> <sup>3)</sup>

Aanwezig op:	overdekt (incl. combi)		openlucht	
	gemeentelijk	niet gem.	gemeentelijk	niet gem.
1945.....	11	26	—	—
1/9/63.....	—	—	213	227
1/10/69.....	101	39	336	208

(— = niet bekend)

<sup>1)</sup> CBS, „zweminrichtingen 1970“.

<sup>2)</sup> Ver. van Ned. Gemeenten.

<sup>3)</sup> Bouw, 25, No. 22, 30/5/70, p. 936 e.v.

Duidelijk blijkt dat na 1953 (totstandkoming van de Zondagswet) de gemeentelijke zwembaden verre de overhand krijgen.

Van de 200 zwembaden gebouwd in 1970, 1971 en 1972 waren slechts 3 particuliere.

## 3. Op zondag gesloten zwembaden per 1/1/73

Daar ten aanzien van overdekte zwembaden bij ons weten zich nooit problemen hebben voorgedaan, beperken wij ons hieronder tot openluchtbaden. Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn de volgende openluchtzwembaden ten gevolge van een besluit der gemeente op zondag de gehele dag gesloten. Tevens wordt het meest nabijzijnde zwembad van vergelijkbare kwaliteit dat op zondag geopend is aangegeven met de afstand tot het gesloten bad.

Zwembad gesloten	Zwembad open	Afstand in km
Hardinxveld (Z.-H.) Goedereede	Giessenburg	6
(Stellendam) (Z.-H.)	Oude Tonge	10
Sprang Capelle (N.-B.)	Kaatsheuvel	3
Doornspijk (Gld.)	Veluwe strandbad	6
Rijssen (O.)	Enter bij Wierden	5
Genemuiden (O.)	Zwartsluis	4
IJsselmuiden (O.)	Kampen	2
Spakenburg (Gld.)	Nijkerk	8
Bunschoten (Gld.)	Nijkerk	10

**Voorbeelden van beperkingen van de beschikkingsbevoegdheid  
van gemeenten over hun eigendommen**

Deze beperkingen verwezenlijkt zowel door de wetgever als door de Kroon via vernietigingsbesluiten. Hieronder volgt een aantal voorbeelden, geen limitatieve opsomming.

*A. Wettelijke bepalingen*

1. Een gemeente mag de stichting van kerkgebouwen niet subsidiëren (Wet premie kerkenbouw, artikel 12).

2. Gedeelten van de algemene begraafplaatsen moeten beschikbaar zijn voor kerkelijke gezindten (Wet op de lijkbezorging, artikel 19).

3. Het bureau van de burgerlijke stand van het gemeentehuis moet op zon- en feestdagen, zij het beperkt, geopend zijn voor het publiek (gemeentewet, artikel 183, voorlaatste lid).

4. Talrijke soorten beschikkingen over eigendommen van de gemeente zijn aan de goedkeuring van gedeputeerde staten onderworpen, o.a. met het oog op het algemeen belang (gemeentewet, artikelen 228, 234).

5. Voor gemeentelijke kapitaalsuitgaven moet vaste financiering verzekerd zijn voor een bepaalde tijd (Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen, artikel 2, lid 1).

*B. Besluiten die vernietigd zijn door de Kroon*

6. Het des nachts gesloten houden van de stadspoorten van Groningen (Koninklijk besluit omstreeks 1850, wegens strijd met het algemeen belang van de reizigers die 's nachts aankwamen).

7. Het beschikbaar stellen van een terrein voor een protestvergadering van werklozen te Rotterdam (Koninklijk besluit 25-9-1936, *Stb.* 2350).

8. Het beschikbaar stellen van een gemeentelijk lokaal voor de communistische partij te Zandvoort (Koninklijk besluit 12-7-1937, *Stb.* 2345).

9. Het verlenen van diverse subsidies; recentelijk het doen van giften voor acties ten behoeve van ontwikkelingslanden (Zwolle, Koninklijk besluit 9-12-1971, nr. 11, Krimpen a/d IJssel, Koninklijk besluit 6-2-1973, *Stb.* 60).

10. Talrijke besluiten ten gevolge waarvan monumenten en historische voorwerpen verloren dreigden te gaan, zoals:

a. het afbreken van de gemeentetoren te Cuyck (Koninklijk besluit 25-8-1933, *Stb.* 459);

b. het wijzigen van de bestrating en de beplanting op de markt te Veere (Koninklijk besluit 23-5-1960, *Stb.* 206).

Zie voorts ook Troostwijk<sup>8)</sup>.

*C. Beperkingen van het eigendomsrecht die gelijkelijk gelden voor overheid en particulieren*

11. Bestemmingsplannen ten aanzien van het gebruik van grond en opstallen daarop.

12. Talrijke bepalingen ten aanzien van woningbouw en woningbezit.

13. Kapverbod voor bomen.

14. Talrijke voorschriften ten aanzien van motorrijtuigen, met name ook als deze voor openbaar vervoer worden gebruikt.

15. Regelingen uit het waterstaatsrecht met betrekking tot waterkeringen en wegen.

16. Mogelijkheden tot ingreep via de onteigeningswet en de Belemmeringenwet Privaatrecht.

17. Verboden monument te beschadigen, te vernielen of zonder vergunning te verplaatsen of te wijzigen (Monumentenwet, artikel 14).

18. Verplichting voor exploitanten van burger-vliegvelden om burgerlijk luchtverkeer toe te laten (Luchtvaartwet, artikel 32).