

Zitting 1974-1975 Nr. 88

11 678 Zitting 1971-1972

Het voorlopig verslag is gedrukt in de zitting 1973-1974 onder nr. 112A.

Eindverslag van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken omtrent het Voorstel van wet van de heren Franssen en Jurgens tot het wijzigen van de Zondagswet (Wijziging artikel 7 Zondagswet)

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de indieners van het voorstel van wet was medegedeeld, is van hen ontvangen de navolgende memorie van antwoord

Inleiding

De bedoeling van dit wetsontwerp is om de persoonlijke vrijheid van het individu, voor zover deze geen inbreuk maakt op de rechten en vrijheden van anderen, te beschermen. Het heeft dezelfde principiële grondslag ter zake van de eerbiediging van de zondagsrust als de Zondagswet zelve. De wetsgeschiedenis leert dat de ratio van deze wet was dat aan de sportbeoefening of andere vormen van ontspanning op zondag geen beletselen in de weg mogen worden gelegd, die er op andere dagen van de week niet zijn. Het blijkt, dat de wetgever echter geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat niet langs de weg van een verordening, maar via de beheersbevoegdheid over een sportaccommodatie, toch tot sluiting van die accommodatie om redenen van bevordering van zondagsrust kan worden overgegaan. Dit wetsontwerp strekt er toe in deze lacune te voorzien.

De autonomie der gemeenten

Een hoofdbezwaar dat tegen dit wetsontwerp is ingebracht, is de verdere aantasting van de gemeentelijke autonomie. Wij stellen voorop dat wij die autonomie zeker niet minder waarderen dan degenen die dit bezwaar aanvoeren. Niettemin moet de (geringe) aantasting van de autonomie worden afgewogen tegen het bedreigde belang, nl. het behoud van de rechten van minderheden, die in hun persoonlijke vrijheid worden beknot doordat een meerderheid een bepaalde levenswijze verbiedt. Wij menen dat het geheel in de lijn van de wetgeving van 1953 ligt om ook bestuursbeslissingen, welke sportbeoefening op zondag pogen te beletten, onder de Zondagswet te brengen. Bovendien, de ontwikkeling van het maatschappelijk leven ver-

langt deze aanvulling. Elementen van die maatschappelijke ontwikkeling zijn onder meer:

- de toenemende behoefte aan sport en ontspanning op zondag;
- de relatief kleinere mogelijkheden, mede als gevolg van watervervuiling en grondschaarste;
- de grotere verantwoordelijkheid en participatie van de overheid bij het tot stand brengen van sportaccommodaties;
- de meer zorgvuldige afweging van de rechten van minderheden.

Vooraf ten aanzien van dit laatste punt dient de wetgever grote zorgvuldigheid te betrachten ook al om burgerlijke ongehoorzaamheid (het kraken van zwembaden) niet in de hand te werken.

Een gedeelte van de leden van de fractie van de V.V.D. wijst er op, dat het feitelijk belang van het voorstel in wezen zo gering is, dat het hun ongewenst voorkomt om hiervoor de gemeentelijke autonomie verder aan te tasten. Waarschijnlijk letten deze leden dan uitsluitend op hen, die thans belet worden op zondag te zwemmen. Maar hebben zij wel bedacht, dat het ook om andere sportaccommodaties gaat? Doch, ook al beperkt men zich tot de zwembaden, dan betreft het hier nog altijd het belang van een aantal personen in de orde van grootte van 10 000. Er zijn tal van wetten die zich met het belang van een geringer aantal personen bezighouden. Wij noemen: vrijstelling van verplichte W.A.-verzekering, vrijstelling van dienstplicht voor gewetensbezwaarden.

Wij willen ook geenszins de pretentie hebben, zoals de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. menen, om aan de discussie over het privaatrechtelijk functioneren van publiekrechtelijke organen een 'afronding' te geven. Wel is in de memorie van antwoord, Tweede Kamer, Hoofdstuk IV, gesteld dat het vanuit overwegingen van publiekrechtelijke aard, zoals inspraak, begrotingsrecht en verantwoording, minder gewenst is dat een gemeente gebruikt maakt van privaatrechtelijke rechtsvormen indien dit niet nodig is. Er moge aan worden herinnerd dat de publiekrechtelijke weg van de bestuurscommissie ex artikel 63 van de Gemeentewet uitdrukkelijk is opgesteld om het gebruik van privaatrechtelijke vormen af te remmen.

Terecht wijzen de leden van de V.V.D. fractie er op, dat het bouwen en in stand houden van een zwembad (en van andere sportvoorzieningen) behoort tot die taak van een gemeentebestuur welke men met autonomie pleegt aan te duiden. Minder juist lijkt de gedachte, dat het om die reden de centrale wetgever niet geoorloofd zou zijn, om op dit terrein regelend op te treden. Vele voorbeelden zijn te noemen van het geven van aanwijzingen door de centrale wetgever ten aanzien van bestuursdaden van de gemeentebesturen, welke liggen op het gebied van de autonomie. Bijlage 3 van de memorie van antwoord, Tweede Kamer, noemt er enige.

Trouwens, als een gemeentebestuur de gemeentelijke energievoorziening of het gemeentelijk openbaar vervoer vanwege de zondagsrust zou willen stilleggen, zal van hogerhand ongetwijfeld worden ingegrepen. Met de sportvoorzieningen bestaat slechts een gradueel, geen principieel verschil.

Wij achten het wetsontwerp dan ook niet strijdig met de Grondwet.

De uitvoerbaarheid

Op de vrees van leden van de V.V.D.-fractie, dat gemeenteraden die tegen het openstellen van zwembaden op zondag zijn, geen initiatieven meer zouden ontwikkelen tot het bouwen van zwembaden, is in hoofdstuk VII van de memorie van antwoord, Tweede Kamer, blz. 7 linkerkolom, uitvoerig ingegaan. Een afdoende oplossing, dat moge worden erkend, zou pas gevonden kunnen worden in een positief voorschrift, een 'sportwet' als het ware, welke de gemeenten verplicht accommodaties ter beschikking te stellen, in analogie b.v. artikel 208, 4e lid, van de Grondwet (openbaar onderwijs), de wet ambulancevervoer, de Vleeskeuringswet, de Warenwet, en de recentelijk aange-

nomen Bibliotheekwet. Voldoen aan zulk een voorschrift kan met toepassing van de artikelen 152 e.v. van de Gemeentewet worden gerealiseerd. Deze remedie gaat ons te ver. Wij hebben voldoende vertrouwen in de wijsheid van de (meeste) gemeentebesturen om de belangen van de burgers loyaal te blijven behartigen. Een recente gebeurtenis in Wezep (gemeente Oldebroek) sterkt ons in dit vertrouwen. Het zwembad aldaar was steeds des zondags geopend van 16 tot 21 uur. Na de grenswijziging, welke onlangs plaats vond, bleek er een raadsmeerderheid te zijn, die het zwembad de gehele zondag gesloten wilde houden. Op 4 maart jl. heeft de gemeenteraad echter besloten de status quo te handhaven in afwachting van de beslissing van de Eerste Kamer over het wetsontwerp dat nu aan de orde is.

Volledigheidshalve zij nog eens herhaald, dat openstelling op zondag op een later uur dan op werkdagen, geen 'beletsel' vormt in de zin van dit wetsontwerp, aangenomen dat de sportaccommodatie voldoende uren geopend is, om het publiek er op reële wijze gebruik van te kunnen laten maken.

Wat gebeurt er als een gemeenteraad besluit het zwembad of een andere inrichting voor sport en ontspanning op zondag (en wellicht dan ook de andere dagen van de week) gesloten te houden? De leden van de fracties van de P.v.d.A., de C.H.U. en de S.G.P. stelden deze vraag. De Kroon kan een daartoe strekkend raadsbesluit vernietigen, maar desalniettemin kan de gemeenteraad zijn medewerking tot openstelling blijven weigeren. Iets dergelijks heeft zich indertijd voorgedaan met het abbattoir in Rijssen. Wel zal het onzes inziens veel moeilijker worden, zwembadkrakers te vervolgen, maar zoals reeds opgemerkt, normale openstelling kan indien een gemeenteraad niet wil medewerken, alleen worden afgedwongen met een 'sportwet'.

Leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben zorgen over de gevolgen, die ontstaan wanneer de gemeentelijke subsidie voor particuliere instellingen wegvalt. Zullen, zo vragen zij zich af, de leden van de besturen van deze instellingen zich in geweten verplicht voelen het zwembad geheel te sluiten? Volgens het voorstel van wet worden voor de toepassing ervan, openbare en gesubsidieerde sportinrichtingen op één lijn gesteld. Het is niet aan de wetgever om over de afweging te oordelen die iemand in zijn geweten doet, wanneer hij als bestuurder gesteld wordt voor het dilemma: een sportinrichting ook open op zondag, dan wel in het geheel geen openstelling. De verantwoordelijkheid voor zo'n besluit blijft in dat geval geheel bij die bestuursleden. Zij zullen tegenover de plaatselijke gemeenschap, ook voor die door-de-weekse sluiting, verantwoording schuldig zijn. Overigens zuiver particuliere instellingen, zoals hier worden verondersteld, zijn er bij ons weten niet; het zijn steeds nauw aan de gemeente gelieerde stichtingen.

Wanneer op andere gronden dan de zondagsrust een zwembad gesloten wordt gehouden, dan zal zulks – dit geven de ondergetekenden aan de leden van de fractie van de P.P.R. gaarne toe – aanleiding tot discussie geven. Bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer is reeds tot uitdrukking gekomen, dat het een gemeentelijk bestuur vrij staat om uit hoofde van een ander motief dan dat van de zondagsrust een sportinrichting gesloten te houden. Deze vraag deed zich reeds voor ten aanzien van het bestaande artikel 7, hetwelk een uitdrukkelijke verordening te dezer zake, met het motief 'handhaving van de zondagsrust' onmogelijk maakte. Hierover bestaat een uitgebreide jurisprudentie.

Ontbreken van personeel dat geen bezwaar heeft om op zondag werk te verrichten, zou zulk een argument – niet zijnde de zondagsrust – kunnen zijn. Dit wordt gezegd in antwoord op een vraag van leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en de C.H.U. Het lijkt onwaarschijnlijk, gelet op de ervaring enerzijds en de vraag naar werkgelegenheid anderzijds, dat zich zulk een situatie snel zal voordoen. Bovendien is in het verleden gebleken, dat zich in vergelijkbare situaties voldoende vrijwilligers, gedacht kan worden aan ouders van kinderen die gaarne willen zwemmen, voor die enkele uren beschikbaar stelden.

Diversen

Het lid van de fractie van de S.G.P. heeft waarschijnlijk in zijn eerste vraag voor ogen een particulier zwembad, geëxploiteerd door een stichting. Wanneer het bestuur van deze stichting geen subsidie van de overheid ontvangt, dan staat het aan dit bestuur vrij zelf over de openstelling op zondag te beslissen. Op de tweede vraag zal het antwoord ontkennend luiden, uitgaande van de veronderstelling dat geen overheidssubsidie wordt genoten of gevraagd. In dat geval kan de overheid de stichting niet verplichten haar zwembad op zondag te openen. Wil men wel voor een subsidie in aanmerking komen, dan zal eerst statutenwijziging moeten worden bevorderd.

Ten aanzien van de derde vraag diene, dat een stichting niet gedwongen kan worden een zwembad op zondag open te houden. Alleen als zij subsidie wenst te ontvangen van de overheid, mag zij om redenen ontleend aan het handhaven van de zondagsrust niet de gehele zondag gesloten zijn.

De laatste vraag, gesteld door het lid van de S.G.P., wat te doen met diegenen die giften hebben gegeven onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de inrichting zondag gesloten zal zijn, is uitvoerig aan de orde geweest in de nota naar aanleiding van het eindverslag, Tweede Kamer, blz. 2, § 4., en bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer (Handelingen blz. 3579). De omvang van het probleem is gelukkig beperkt, zoals is af te lezen uit de bijlage.

Tot slot willen wij nogmaals onze verontschuldiging aanbieden, dat in de bijlagen van de nota naar aanleiding van het eindverslag, Tweede Kamer, tweemaal abusievelijk onder brieven van burgemeester en wethouders van Nieuwlekkerland uit 1971 als burgemeester is vermeld A. C. P. H. Hardonk. Dit had moeten zijn: H. R. Nieborg.

Feitelikheden

De vragen van feitelijke aard over de zwembaden die op zondag zijn gesloten, gesteld door de leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn beantwoord in de tabel van de bijlage. Uit die tabel blijkt dat alle vermelde zwembaden zijn gebouwd na het tot stand komen van de Zondagswet. Wij zien hierin een aanwijzing dat het begrijpelijk is, dat de wetgever van 1953 geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat een zwembad anders dan bij verordening vanwege de handhaving van de zondagsrust gesloten kon worden gehouden.

Ter beantwoording van de vraag van leden van de fractie van de V.V.D. is nogmaals opgenomen de afstand tot het meest nabij gelegen zwembad. De voor de hand liggende vraag is: 'waarom kunnen de zwemliefhebbers niet elders hun zwemlust botvieren?' Voor welvarende volwassenen zijn er inderdaad uitwijkmogelijkheden, voor niet-autobezitters en voor kinderen ligt dat al weer moeilijker. En dan wordt nog niet gedacht aan de volte van wegen en zwembaden op zomerse zondagen. Zwembaden worden gesticht, omdat er behoefte aan is. Verwezen moge ook worden naar de memorie van antwoord, Tweede Kamer, blz. 7, rechterkolom.

Franssen

Jurgens.

De commissie heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld, 2 april 1975

Kolthoff

Troostwijk (Voorzitter)

Vergeer

Reijnen

Polak

Feij

Rijnders (plv.)

Boukema

Hartog

Van Kleef

Eisma

Meuleman

Van Marion

Bijlage: 1

Zwembad te	Bouw- jaar	Eigenaar	Jaarlijkse subsidie (bij stichting)	Subsidie bij oprichting	Particuliere giften	Meest nabij gelegen zwembad	Afstand in km
Hardinxveld (Z.H.) Goedereede	1955	gemeente	—	geen	geen	Giessenburg	6
(Stellendam) (Z.H.)	1965	gemeente	—	geen	geen	Oude Tonge	10
Sprang Capelle (N.B.)	1964	gemeente	—	geen	geen	Kaatsheuvel	3
Doornspijk (Gld.)	1965	gemeentebad, geëxploiteerd door stichting	gemeente past tekort bij, ca. f 36000 p.j.	geen	geen	Veluwe Strandbad	6
Rijssen (Ov.)	1955	gemeentebad, geëxploiteerd door stichting	gemeente past tekort bij, ca. f 120.000 p.j.	lening van provincie f 75.000		Enten bij Wierden	5
Genemuiden (Ov.)	1964	gemeente	—	geen	ja. w.o. een aantal met bezwaren tegen opening op zondag	Zwartsluis	4
IJsselmuiden (Ov.)	1972	stichting	f 55.000 p.j.	lening van provincie f 75.000	ja. w.o. een aantal met bezwaren tegen opening op zondag	Kampen	2
Bunschoten (Gld.)	1973	gemeentebad, geëxploiteerd door stichting	gemeente past tekort bij	subsidie provincie f 75.000	ja, zonder voorwaarden	Nijkerk	10
Hoornaar (Z.H.)	1973	gemeente	—	geen	geen	Noordeloos	2
Staphorst (Ov.)	1973	stichting	gemeente past tekort bij	geen	geen	Meppel	5