Utrecht University Library
Partner in Science
Universiteit Utrecht

Over de beperking van de wetgevende bevoegdheid der plaatselijke besturen door de wetgeving van Rijk en Provincie

https://hdl.handle.net/1874/216914

A 40 192 Jur. 15 Mrt 1898

Over de Beperking van de wetgevende Bevoegdheid der plaatselijke Besturen door de Wetgeving van Rijk en Provincie.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

VAN

CH. G. D. BORRIAS.

A. qu.

OVER DE BEPERKING VAN DE WETGEVENDE BEVOEGDHEID DER PLAATSELIJKE BESTUREN DOOR DE WETGEVING VAN RIJK EN PROVINCIE.

Over de Beperking van de wetgevende Bevoegdheid der plaatselijke Besturen door de Wetgeving van Rijk en Provincie.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in de Rechtswetenschap,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT.

na machtiging van den Rector magnificus

Dr. J. J. P. VALETON Jr.

Hoogleeraar in de Faculteit der Godgeleerdheid,

volgens besluit van den Senaat der Universiteit

TEGEN DE BEDENKINGEN

VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

te verdedigen

op Dinsdag 15 Maart 1898, des namiddags te 3 uren,

DOOR

CHARLES GAUTIER DAVID BORRIAS,

geboren te Arnhem.

GEDRUKT BIJ KAREL F. MISSET. — ARNHEM.

LEESZAAL DER UNIVERSITEIT

Aan mijne Ouders.

Bij het verlaten der Hoogeschool is het mij eene behoefte, U, Hoogleeraren der Juridische Faculteit mijn dank te betuigen voor Uw onderwijs.

Vooral U, Hooggeleerden DE LOUTER, *hooggeachten Promotor, voor Uwe welwillendheid en medewerking, mij bij het samenstellen van dit proefschrift steeds betoond.*

HOOFDSTUK I.

INLEIDING.

De staatsregeling van 1798 maakte aan den overwegenden invloed, dien de steden gedurende de Republiek gehad hadden een einde, door de stedelijke besturen eenvoudig tot administratieve lichamen te maken.

Artikel 147 luidde: »De Departementale en Gemeente-Besturen zijn Administratieve Lichamen, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind."

Van de vroegere autonomie was geen sprake meer; de plaatselijke besturen werden streng gecontrôleerd door regeerings-commissarissen.

Deze beginselen werden nader uitgewerkt in een reglement van 9 Juni 1800, hetwelk echter nooit in werking is getreden.

De staatsregeling bleek namelijk al spoedig door haren al te grooten centralisatiegeest niet goed te werken, en al verbood zij in haren negenden titel herziening vóór 1803, reeds in 1801 kwam er eene nieuwe regeling tot stand.

De autonomie werd weder hersteld met beperkingen wat de belastingen betrof. De gemeenten kregen eigen bestuursinrichting onder goedkeuring der departementale besturen.

Artikel 74: »Iedere gemeente heeft de vrije beschikking over deszelfs huishoudelijke belangen en bestuur, en maakt daaromtrent alle vereischte plaatselijke bepalingen."

Wat men onder huishoudelijke belangen te verstaan had, werd nader aangegeven in de departementale reglementen van 1802. Deze vermeldden namelijk wat *niet* huishoudelijk was.

In 1805 kregen we wederom eene nieuwe staatregeling. Deze bepaalde vrij wel hetzelfde als de vorige.

Artikel 67: »Iedere gemeente heeft de beschikking over hare huishoudelijke belangen."

De reglementen op de plaatselijke belastingen

moesten aan het departementaal bestuur ter goed- of afkeuring worden toegezonden, terwijl de Raadpensionaris hunne invoering moest tegengaan, zoo zij aan de middelen der nationale finantiën hinderlijk mochten blijken te zijn.

Eindelijk had de Raadpensionaris het recht, al de besluiten der gemeentebesturen in strijd met het staatsbelang, te schorsen of te vernietigen. Het reglement van 20 December 1805 diende tot uitvoering der staatsregeling.

Nauwelijks was deze staatsregeling tot stand gekomen, of op verlangen van Napoleon werd hem een gezantschap gezonden, om hem als gunst te verzoeken, zijnen broeder tot koning te krijgen.

Dit geschiedde en in 1806 werd de Republiek veranderd in het Koninkrijk Holland.

De autonomie bleef behouden, maar de inrichting der gemeentebesturen werd aan de *wet* opgedragen.

Om deze beginselen uit te voeren, kwam de eerste *gemeentewet* (van 13 April 1807) tot stand.

Deze wet maakte de gemeenten tot organen van het centraal gezag, waardoor weder een stap in de richting van centralisatie werd gedaan.

Toen ons land in 1810 bij Frankrijk werd ingelijfd, kregen wij het Fransche stelsel, dat aan de autonomie een einde maakte.

Eerst met de bevrijding veranderde deze toestand. De Grondwet van 1814 bepaalde in artikel 94: »De besturen van Steden, Districten, Heerlijkheden en Dorpen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke bepalingen.

Deze bepalingen echter mogen niet strijdig zijn met de algemeene wetten of het algemeen belang der Ingezetenen." Zij gaf dus aan de plaatselijke besturen eene groote mate van vrijheid en eigen wetgeving.

Nadat de vereeniging met België had plaats gehad, was herziening der Grondwet noodzakelijk. De Grondwet van 1815 omschreef de bevoegdheid der plaatselijke besturen in artikel 155, welk artikel in de gewijzigde Grondwet van 1840 als artikel 153 is overgenomen.

Het artikel luidt: »De plaatselijke besturen hebben overeenkomstig den inhoud hunner reglementen,

de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn.

Zij zenden afschriften van dezelve aan de staten der Provinciën, blijvende het voorts den Koning onverlet, om ten alle tijden inzage te vorderen, en zoodanige bevelen te geven, als hij vermeent te behooren."

Deze Grondwetten kenden dus den gemeentebesturen zekere mate van autonomie toe, maar inderdaad was onder hare werking die plaatselijke autonomie eene doode letter, daar de Grondwetten volstrekt geene waarborgen voor die autonomie bevatten. De plaatselijke besturen toch moesten de plaatselijke verordeningen aan de provinciale staten zenden, terwijl de Koning altijd inzage kon vorderen en zoodanige bevelen geven, als hij noodig oordeelde, waardoor de plaatselijke autonomie geheel van de al of niet vrijgevigheid van den Koning afhankelijk was, zonder dat zij door eene wet verzekerd was.

De Grondwet van 1848 bracht hierin de zoo noodige verbetering.

Artikel 138 schrijft voor, dat de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen door de *wet* moeten worden geregeld, terwijl artikel 140 het beginsel der plaatselijke autonomie aangeeft, door te bepalen: »Aan den Raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten.

Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is artikel 133 van toepassing."

De plaatselijke autonomie vindt in deze Grondwet dus werkelijk een waarborg. Eene wet zorgt ervoor, dat de aan de gemeentebesturen gegeven bevoegdheid niet slechts in schijn bestaat.

Geeft dus de Grondwet den plaatselijken besturen wetgevende macht, tevens bepaalt zij, dat zij zich bij het gebruiken van die macht binnen de grenzen der gemeentehuishouding moeten houden.

Wat omvat nu echter die huishouding der gemeente? De Grondwet geeft hierop geen antwoord. Neen, zal men zeggen, dat ligt ook niet op den

weg eener Grondwet; de Grondwetgever moet zich bepalen tot het geven van beginselen, die door de desbetreffende wetten moeten worden uitgewerkt.

Wat dit onderwerp betreft was dus de gemeentewet aangewezen eene omschrijving van de huishouding der gemeente te geven.

Heeft zij dit echter wel gedaan? Heeft zij het beginsel der Grondwet uitgewerkt en duidelijk aangegeven tot hoever de bevoegdheid der gemeente besturen gaat? Het tegendeel is waar.

In artikel 135 doet de gemeentewet niets anders, dan het in artikel 140 der Grondwet uitgedrukte beginsel met hare eigene woorden weergeven: »Aan hem (den Raad) behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid vereischt worden en van andere, betreffende de huishouding der gemeente." (artikel 135 der gemeentewet).

Hierin ligt eene aanwijzing zou men zeggen; de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid zijn dus aan de zorg der gemeentebesturen toevertrouwd.

Maar is dit wel eene begrenzing? Neen, want wat geeft ons dit, zoo er dadelijk op volgt: »en

van andere, betreffende de huishouding der gemeente"?

Zijn soms de plaatselijke besturen bevoegd tot het maken van verordeningen in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid, en bovendien van andere verordeningen de huishouding der gemeente betreffende?

Uit de woorden van het artikel zou men het kunnen opmaken, maar zeer zeker is dit niet de bedoeling.

Wat toch behoort dan tot de huishouding der meente, vraagt men dadelijk. Is het wel mogelijk, dat openbare orde, zedelijkheid en gezondheid onderwerpen zijn, die niet behooren tot de huishouding? Neen, wij gelooven, dat het onderwerpen zijn, die tot de huishouding behooren, en wel vooreerst meenen wij dit uit de geschiedenis te moeten opmaken.

In de memorie van toelichting op de gemeentewet staat namelijk bij dit artikel: »De wetgever, ofschoon buiten machte alles te vermelden, wat onder de huishoudelijke gemeente-aangelegenheden is te rangschikken, zal wel doen, het voornaamste te

noemen, opdat althans te dien aanzien geen twijfel ontsta en daaruit ten aanzien van het overige een besluit kunne worden afgeleid."

Hier staat nu wel niet met zoovele woorden, dat de in artikel 135 der gemeentewet genoemde onderwerpen slechts voorbeelden zijn, maar dit moet toch wel de zin der memorie van toelichting zijn, want waartoe zou anders juist bij dit artikel eene zoo op verschillende gevallen toepasselijke uitspraak geplaatst zijn?

Ware niet de zin, dat de beteekenis was: »denk er om, dat de in artikel 135 gemelde onderwerpen slechts voorbeelden zijn," dan zou eene dergelijke toelichting bij dit artikel geen zin hebben.

Maar ook nog om andere redenen meenen wij de in artikel 135 der gemeentewet genoemde onderwerpen slechts als voorbeelden te moeten beschouwen. Wat toch draagt de Grondwet aan de gemeentebesturen op? De regeling van de huishouding der gemeente, niets minder, maar ook niets meer. Waaraan ontleent de gemeentewet de bevoegdheid, om den gemeentebesturen eene wetgevende bevoegdheid te geven, zoo het niet is aan

de Grondwet? De Grondwet echter spreekt slechts van *huishouding der gemeente*, zonder de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid te noemen.

Hoe kan nu de gemeentewet buiten de grondwet om aan die besturen eene uitbreiding hunner bevoegdheid geven? Dit zou zij doen, zoo openbare orde, zedelijkheid en gezondheid niet tot de huishouding der gemeente behoorden, maar daarvan afgescheidene onderwerpen waren; den gemeente besturen zou dan eene door de Grondwet niet gegeven bevoegdheid worden toegekend, waardoor die bevoegdheid ongrondwettig zou zijn.

Neemt men echter aan, dat die onderwerpen tot de huishouding der gemeente behooren, dan is dit bezwaar geheel opgeheven, daar dan eenvoudig die onderwerpen als voorname deelen van de huishouding, dus als voorbeelden, genoemd zijn, om de gemeentebesturen er aan te herinneren, dat die onderwerpen ook tot de huishouding der gemeente behooren.

Bovendien is niet *de* openbare orde, zedelijkheid en gezondheid *in haar geheel* aan de gemeentebesturen overgelaten; alleen zijn zij bevoegd

verordeningen te maken in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid, dus in het belang van die onderwerpen regels te geven, welke in eene bepaalde gemeente gevorderd worden.

Regeling dier onderwerpen door den hoogeren wetgever is hierdoor geenszins uitgesloten, zooals tal van wetten aantoonen.

Men zou hiertegen kunnen inbrengen, dat hij zich daardoor schuldig heeft gemaakt aan regeling van iets, wat aan een ander was opgedragen, maar dit zal men wel niet kunnen volhouden, wanneer men nagaat, wat de beteekenis van het woord huishouding is. Regeling der huishoudelijke belangen is niets dan regeling der inwendige aangelegenheden, en hiertoe behooren die onderwerpen zonder twijfel ook, zoowel in de huishouding van den staat, als in die der provincie als in die der gemeente.

Maar juist omdat het vorige waar is, blijven wij op eene groote moeielijkheid stuiten, namelijk op gemis aan aanwijzing der grenzen van de gemeentelijke huishouding. Hoever strekt deze zich uit? Tot hoever gaat de bevoegdheid der ge-

meentebesturen? Waar moeten zij zich terugtrekken en de regeling aan andere bevoegde machten overlaten? We zagen het reeds, Grondwet en gemeente wet laten ons in den steek, zoodat het aanwijzen der grenzen geheel aan wetenschap en praktijk is overgelaten.

Bij de grondwetsherziening van 1887 is het beginsel der gemeentelijke autonomie weergegeven in artikel 144, luidende: »Aan den Raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten.

Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt," doch ook hierin is geene grensbepaling gelegen, zoodat wij evenmin als in 1848 juiste grenzen hebben en ook nu slechts wetenschap en praktijk deze kunnen geven.

Maar al gaf de nieuwe Grondwet grenzen aan, de gemeentewet berust op de Grondwet van 1848, zoodat wij bij de behandeling der gemeentewet ons aan die Grondwet hebben te houden.

De Grondwet stelt zich ongetwijfeld drie verschillende huishoudingen voor, die ieder hare eigene grenzen hebben.

Zoowel schrijvers als jurisprudentie zijn er steeds op uit geweest, om het gebied van iederen wetgever af te bakenen, om aan te geven, wat onder »huishoudelijke belangen" of »huishouding" te verstaan is, en wij zullen nu in de volgende hoofdstukken hebben na te gaan, in hoeverre zij hierin geslaagd zijn, door achtereenvolgens aan te geven, wat theorie en praktijk onder *huishoudelijk belang* of *huishouding* verstaan.

HOOFDSTUK II.

DE THEORIE.

In dit hoofdstuk hebben wij na te gaan, welke schrijvers zich bepaaldelijk met dit onderwerp hebben bezig gehouden, en te zien, wat zij onder *huishoudelijk belang* verstaan.

Het eerst heeft Mr. THORBECKE er over gesproken.

In zijne bekende aanteekening op de Grondwet [1]) behandelt hij onder artikel 135, dat in de Grondwet van 1840 hetzelfde beginsel weergaf, hetwelk in 1848 in artikel 140 is uitgedrukt, de vraag, wat huishoudelijk belang is.

»Huishoudelijk belang", zegt schrijver, »is hetgeen alleen de gemeente, hetzij in haar geheel, hetzij haren leden, als leden dier gemeente betreft. Het

---

[1]) Deel II, blz. 121 sqq.

is het oude gemeene recht van wettige corporatiën, dat de Grondwet hier aan de plaatselijke burgerij verzekert."

De hier verkondigde meening wordt gedeeld door den heer G. DE VRIES, de eerste schrijver, die aan de vraag, welke de grenzen van de gemeentehuishouding zijn, een geheel werk heeft gewijd.

Hij bespreekt de vraag uitvoerig in zijn werk: »De wetgevende macht der plaatselijke besturen." (1846). Op de vraag, wat huishoudelijke belangen zijn, geeft hij ten antwoord:[1]) »Huishoudelijke belangen zijn de belangen der huishouding.

De huishouding van eene stad of plaats omvat het geheele bestuur en beheer der inwendige aangelegenheden, de geheele inwendige regeering, evenals door huishouding van den staat de geheele inwendige staatsregeering wordt verstaan.

Alle uitwendige betrekkingen worden door het woord *huishoudelijk* uitgesloten.

Zuiver huishoudelijke belangen zijn die, welke uitsluitend eene bepaalde gemeente betreffen en de belangen van andere gemeenten niet raken."

[1]) Bladz. 30.

Schrijver haalt een departementaal reglement van 1802 aan[1]), waarin door den wetgever eene poging is gedaan, om aan te geven, wat men onder huishoudelijke belangen verstond.

Dit reglement bevat echter een negatief voorschrift; het geeft namelijk eene opsomming van wat niet huishoudelijk is [2]), doch terecht merkt de heer DE VRIES aan, dat dit ons niet verder brengt want dat men beter gedaan had op te geven, wat het kenmerk van huishoudelijke zaken is, dan zooals hierin, daar dan van zelf het niet-huishoudelijke aan den dag zou komen, terwijl men nu slechts

---

[1]) Bladz. 30.

2) Departementaal reglement van Friesland van 1802; niet huishoudelijk is:

alles, waarbij de gemeenten, hetzij binnen of buiten het departement gelegen, belang kunnen hebben;

alles, bij welkers gelijke regeling het geheele gemeenebest of het geheel departement belang heeft;

alle zoodanige bepalingen, die dienen zouden tot uitlegging van nationale en departementale voorschriften en verordeningen, keuren, die naar buiten werken, ten ware die door het departementaal bestuur geaccordeerd zijn, en keuren, die verplichtingen opleggen op ingezetenen buiten de gemeente wonende en de ingezetenen der gemeente niet bezwaren.

eenige belangen kent, die niet huishoudelijk zijn.

Zelf geeft schrijver ons echter ook niet de grenzen aan; slechts laat hij op het voorafgaande volgen: [1]) »Uitgezonderd dus de inwendige aangelegenheden der plaats, hare betrekkingen met andere plaatsen en wat daartoe behoort, is, wanneer men de aangehaalde woorden der Grondwet op zich zelf beschouwt, aan de gemeentelijke regeering de beschikking over alle hare belangen gegeven. De geheele wetgeving over alle *inwendige* aangelegenheden, van welken aard ook, behoort zonder twijfel naar de beteekenis der woorden tot de huishoudelijke belangen."

De gemeente moet echter ook rekening houden met provincie en staat, daar zij, als onderdeel daarvan, ook daartoe behoort; zij moet zich onthouden van regeling van hetgeen aan eene der andere wetgevende machten is opgedragen.

Schrijver meent, dat Rijksbelang is, wat den staat in zijn geheel betreft; provinciaal belang, wat de provincie niet als deel van den staat, maar

---

[1]) blz. 31.

als op zich zelf staand lichaam betreft, terwijl eindelijk de gemeente de vrije beschikking heeft over die belangen, welke niet haar betreffen als deel van den geheelen staat of der provincie, maar welke uit haren eigenen aard, uit haar zelfstandig bestaan voortvloeien.

Schrijver geeft echter toe, dat de toepassing van dit beginsel moeielijk is, daar de grenslijn niet altijd even scherp is; hierdoor neemt hij als het ware een dubbel stelsel aan, want moge hij in theorie ook drie onderscheidene huishoudingen kennen, waarvan ieder hare afzonderlijke grenzen heeft, eene bepaling van de grenzen in de praktijk is, zooals hij zelf erkent, niet mogelijk, daar met uitzondering van sommige onderwerpen, die uitdrukkelijk tot zaken van algemeen of provinciaal belang verklaard zijn, het overige aan het eigen oordeel der wetgevende machten is overgelaten.

Volgens den heer DE VRIES wordt het gebied van den lageren wetgever bepaald door de discretie van den hoogeren.

»De algemeene regeering," zegt schrijver [1]), »heeft

[1]) Blz. 34.

alzoo de macht te beslissen, wat het algemeen belang vordert. Zoo oordeelen de provinciale staten, wat door het belang hunner provincie gevorderd wordt. Zij beslissen naar de behoefte van tijd en plaats."

Op een geheel ander standpunt evenwel staat volgens den heer De Vries de rechter, daar deze bevoegd zou zijn, om aan verordeningen in strijd met de wet of provinciale reglementen alle kracht te ontzeggen, en zelfs verordeningen, die zaken van algemeen belang regelen als strijdig met de Grondwet onverbindend te verklaren.

Zooals wij reeds zeiden, de heer De Vries staat een dubbel stelsel voor, een stelsel, dat naarmate het voor theorie of praktijk dient, een verschillend karakter aanneemt.

Meent hij, dat er in theorie drie huishoudingen bestaan met ieder hare eigene grenzen, welke huishoudingen scherp gescheiden moeten blijven, hij gevoelt, dat consequente doorvoering in de praktijk niet gaat.

Maar, wat geeft ons een stelsel, dat, moge het in theorie ook opgaan, ons voor de praktijk niet

verder brengt, omdat we juist daar, waar eene scherpe afbakening der grenzen alles zou zijn, alle grensregeling missen?

Het stelsel van den heer DE VRIES vond een bestrijder in den heer OLIVIER, die in 1847 uitgaf: »Proeve over de beperkingen van den eigendom door het politierecht."

Volgens den heer OLIVIER wijst de Grondwet aan elke der drie machten (Rijk, provincie en gemeente) eenen afzonderlijken werkkring aan, terwijl elk indringen van de eene macht binnen den kring der andere ongeoorloofd is.

»Dat eene wet," zegt schrijver [1]), die beperkt ten gevalle eener provinciale of plaatselijke economie, of een provinciaal reglement, dat beperkt ten dienste eener plaatselijke economie, ten eenenmale krachteloos zijn, is, dunkt mij, boven twijfel."

Schrijver acht den indringer onbevoegd, omdat hij een werk doet, dat hem niet werd opgedragen, en omdat hij een werk doet, dat uitdrukkelijk aan eene andere macht was opgedragen.

---

[1]) Blz. 20.

Gaat de wet buiten haar gebied en regelt zij een onderwerp, dat tot den werkkring der provinciale besturen behoort, zoo kan de provinciale wetgever zonder bezwaar die wet voorbijgaan en hetzelfde onderwerp regelen.

Eveneens is de plaatselijke wetgever bevoegd datzelfde te doen bij indringen van wet of provinciaal reglement.

Eene wet of een provinciaal reglement, die aldus in het gebied van den gemeente wetgever dringen, zijn volgens den heer OLIVIER met de Grondwet onbestaanbaar.

Evenmin als de gemeente wetgever zich mag mengen in de zaken van rijk of provincie, mag de rijks- of provinciale wetgever dat doen in zaken van de gemeente.

Ware het beginsel van de onschendbaarheid der wet toen evenals nu in de Grondwet uitgedrukt geweest, de heer OLIVIER zou deze meening niet hebben kunnen volhouden, nu echter volgde zij consequent uit zijn stelsel.

Het geheele stelsel van den heer OLIVIER is veel strenger in zijne conclusie dan dat van den heer

De Vries, want, terwijl deze in theorie het bestaan van drie verschillende huishoudingen met afzonderlijke grenzen aanneemt, doch toegeeft, dat het in de praktijk niet doenlijk is, de grenzen juist af te bakenen, houdt gene zoowel in praktijk als in theorie de drie huishoudingen scherp uiteen.

Zelfs kent de heer Olivier den rechter de bevoegdheid toe, te weigeren eene regeling toe te passen, die van eene onbevoegde macht is, al is zij ook afkomstig van eene macht hooger dan die, welke tot regeling bevoegd was. Het past dus den rechter te onderzoeken, of de macht, die de regeling gaf, de daartoe bevoegde was.

Voor rijksbelang houdt Mr. Olivier, wat den burgers als leden van den staat, voor provinciaal belang, wat hun als leden der provincie en voor gemeentebelang, wat hun als leden van de gemeente betreft.

Huishoudelijke belangen zijn de zoodanige, die zich tot den kring eener gemeente bepalen, die een burger met de overige burgers dier gemeente gemeen heeft en voor de burgers van andere gemeenten onverschillig zijn.

Moge echter de heer Olivier al eene scherpe afscheiding der drie huishoudingen eischen, eene juiste afbakening der grenzen, eene juiste aanwijzing van wat tot de eene, wat tot de andere huishouding behoort, mist men ook bij hem, zoodat ook zijn stelsel ons niet verder brengt.

De eerstvolgende schrijvers, die wij hebben na te gaan, scharen zich allen min of meer hetzij op de zijde van den heer De Vries, hetzij op die van den heer Olivier.

Wanneer wij ze in chronologische volgorde nemen, zoo is in de eerste plaats aan de beurt de heer Hoog, die in 1856 zijne dissertatie »de wetgevende macht der provinciale Staten" uitgaf.

Schrijver komt tot de vraag, wat men te verstaan heeft onder provinciaal huishouden. [1])

De voornaamste grens ligt volgens hem in het woord provinciaal, dat dadelijk aangeeft, dat de voorschriften der provinciale staten slechts het belang hunner provincie mogen betreffen.

Gaan de Staten hunne bevoegdheid te buiten,

---

[1]) Blz. 42.

dan treden zij op het gebied van eene andere macht, waardoor conflict ontstaat, dat op de eene of andere wijze moet worden opgelost. Vraagt men, wanneer de provinciale staten op het gebied van den Rijkswetgever treden, zoo moet men die vraag uit de beginselen der staathuishoudkunde beantwoorden.

»Het zijn die onderwerpen, wier regeling niet aan verschillende lichamen kan worden overgelaten, maar eene algemeene regeling eischen." [1])

Wanneer de algemeene wetgever een onderwerp regelt, moet dat onderwerp geacht worden van rijksbelang te zijn, terwijl, wanneer de algemeene wetgever de taak van den provincialen wetgever verricht, het middel tot herstel ligt in intrekking van de wet of den algemeenen maatregel van inwendig bestuur.

»Buiten het gebied van den provincialen wetgever ligt de regeling dier onderwerpen, welke volgens de beginselen van staatsbestuur of krachtens de wetten tot het rijksbestuur behooren." [2])

---

[1]) Bladz 46.

[2]) Bladz. 49.

De rechter mag beoordeelen, of een onderwerp wel door den provincialen wetgever mag geregeld worden, maar heeft de Rijkswetgever zich onderwerpen van zuiver provinciaal belang aangetrokken, zoo moet de rechter de wet handhaven, daar de Grondwet de wetten voor onschendbaar verklaart.

Ook al ware een onderwerp voor regeling door den algemeenen wetgever geschikt, toch kan ook de provinciale wetgever optreden.

Schrijver kent dus volstrekt niet zulk eene scherpe afscheiding van de drie huishoudingen, als wij bij den heer Olivier aantroffen, maar gaat meer mede met den heer De Vries, voor zoover deze grensregeling voor de praktijk minder doenlijk acht.

Den heer Hoog staan wel verschillende huishoudingen voor den geest, maar hij kent niet meer die scherpe afscheiding van de eene van de andere, zooals wij bij Mr. Olivier leerden kennen.

Heeft de hoogere wetgever geregeld, dan moet de lagere zich van het geven van voorschriften onthouden, dus schrijver kent eene ondergeschiktheid van den eenen wetgever aan den anderen.

Mocht Mr. Hoog, zooals wij zagen, geene scherpe afscheiding van de drie huishoudingen kennen van geheel andere meening is de heer C. Duymaer van Twist in zijne dissertatie »Over de bevoegdheid der gemeente besturen volgens de wet van 29 Juni 1851" (1860).

Schrijver komt tot de vraag, of eene plaatselijke verordening kan regelen een onderwerp, dat eigenlijk door de wet moest worden geregeld, maar niet geregeld is [1]).

Het antwoord is ontkennend, daar niet minder dan het belang der gemeente, het Rijksbelang zulk eene regeling zal eischen, »en wat de algemeene of provinciale wetgever naliet, kan niet grondwettig door den plaatselijken wetgever worden aangevuld" [2]).

»Beweert men," gaat schrijver voort, »dat in enkele gevallen het wenschelijk kon zijn, dat het plaatselijk bestuur in zijne behoeften en belangen voorzag, waar het algemeen of provinciaal bewind

---

[1]) Blz. 93.

[2]) Blz. 93.

zulks naliet, dan moet daarop worden aangemerkt, dat voor zulke enkele gevallen en dan nog wel zoodanige, waar niet-regeling verzuim tot oorzaak heeft, de stelling van de gemeente in den staat volgens de Grondwet moeielijk veranderd zou kunnen worden."

Schrijver houdt dus scherp de drie huishoudingen uiteen en wil van een treden van de eene op het gebied van de andere niets weten.

Hij gaat met Mr. OLIVIER mede, die, zooals wij zagen, voor theorie en praktijk beide scherpe afscheiding noodig en mogelijk acht.

In de Bijdragen tot de kennis van het staats-, provinciaal en gemeente-bestuur in Nederland van 1862 komt een opstel voor van Mr. C. DE JONGE, getiteld: »Eenige beschouwingen omtrent plaatselijke wetgeving in verband met voorziening bij eene algemeene wet" [1].

De heer DE JONGE zegt: [2] »wat de algemeene

---

[1] Blz. 1—47.

[2] Blz. 13.

wetgever bepaalde, wordt geacht te zijn van algemeen Rijksbelang, wat de provinciale wetgever verordende, van provinciaal belang." Hieruit volgt volgens hem, dat de plaatselijke wetgever zich moet onthouden van regeling van onderwerpen, waarin door algemeenen of provincialen wetgever is voorzien..

Deze schrijver kent evenmin als de heer Hoog eene scherpe afscheiding der grenzen van de verschillende huishoudingen, zooals blijkt uit zijne uitspraak op blz. 39: »Er zijn geene stellige voorschriften te geven ten aanzien van hetgeen als van huishoudelijk belang der gemeente moet beschouwd worden.

Alleen kan als algemeene regel gesteld worden: wat van algemeen of provinciaal belang is, is een onderwerp van wetgeving buiten het gebied van den gemeente wetgever."

Treedt nu de algemeene wetgever op het gebied van den plaatselijken dan sluit hij daardoor dezen laatsten van deze regeling uit en wordt hetgeen de algemeene wetgever geregeld heeft door eene fictie tot een onderwerp van algemeen Rijksbelang.

Deze fictie zou volgens schrijver zijn aangenomen, wegens de moeielijkheid om in vele gevallen uit te maken, wat van algemeen of provinciaal belang is. Boven alles staat echter, dat aan het plaatselijk gezag de regeling van het huishoudelijk belang toekomt, zoodat men met de beperking en uitsluiting van den plaatselijken wetgever niet te ver moet gaan.

Zooals wij reeds zagen kent deze schrijver dus geene scherpe afscheiding der grenzen. Nieuw is bij hem de verklaring, dat, zoo de algemeene wetgever een onderwerp regelt, dat tot het gebied van den plaatselijken wetgever behoort, dit onderwerp door eene fictie van algemeen Rijksbelang wordt.

Ook de heer DE JONGE laat het gebied van den plaatselijken wetgever afhangen van den algemeenen wetgever.

In »de Gemeentewet door Mr. J. H. G. BOISSEVAIN, aangevuld met eene geschiedenis harer toepassing door Mr. G. VAN OOSTERWIJK." 1864, handelt de heer VAN OOSTERWIJK over dit onderwerp.

Vraagt men schrijver, wat hij voor Rijksbelang houdt, zoo antwoordt hij, dat daaronder niet alleen

moet worden gerekend wat uit den aard der zaak van Rijksbelang is, maar ook datgene wat de rijkswetgever zich ter regeling heeft aangetrokken.

Elk onderwerp door den rijkswetgever geregeld, moet volgens schrijver als een onderwerp van Rijksbelang worden aangemerkt.

Ook hier treffen wij dus de fictie aan, gelijk bij den heer De Jonge, dat Rijksbelang is, wat de rijkswetgever regelt.

De heer van Oosterwijk zegt, dat men het er niet over eens is, of zulk een onderwerp nooit door den plaatselijken wetgever mag worden aangevuld. [1])

Mr. Boissevain oordeelde aanvulling van de bepalingen eener algemeene verordening door bijzondere voorschriften geoorloofd, zoo dit door het huishoudelijk belang geboden werd, onder voorbehoud, dat het geen onderwerp van rijks- of provinciaal belang was.

Betrof het evenwel hetzelfde feit, zoo was aanvulling onmogelijk.

---

[1]) Blz. 548.

De heer VAN OOSTERWIJK komt hiertegen op. Slechts in geval van eene bepaalde opdracht zou volgens hem de gemeente-wetgever tot aanvulling van eene bestaande algemeene regeling bevoegd zijn.

Het is den lageren wetgever niet geoorloofd, b.v. het Burgerlijk Wetboek aan te vullen, omdat de Grondwet dit aan den algemeenen wetgever opdroeg, maar, zoo de Grondwet dit niet gedaan had en de algemeene wetgever die onderwerpen niet geregeld had, zouden zij zeer goed plaatselijk of provinciaal kunnen wezen volgens den heer VAN OOSTERWIJK. Maar dan zal ook de plaatselijke wetgever dit wetboek kunnen aanvullen, daar hier dezelfde fictie geldt, n.l.: het zijn onderwerpen van Rijksbelang, omdat de algemeene wetgever ze geregeld heeft.

De plaatselijke wetgever zal dan zeggen: [1]) »ik acht nadere regeling van de zaak, welke door de daad van den algemeenen wetgever, die ze zich ter regeling aantrok, moet gefingeerd worden als van algemeen belang geworden te zijn, noodig,

---

[1]) Bladz. 549.

want die regeling is onvoldoende en daarom zal ik die door eene nadere voor mijne gemeente aanvullen."

Het kan gebeuren, dat eene zaak door den algemeenen wetgever geregeld en daardoor van algemeen belang gemaakt, uit den aard van plaatselijk belang is, maar ook dan oordeelt schrijver, dat de zaak evenzeer van algemeen belang geworden is, terwijl de gemeentebesturen niet te beoordeelen hebben, of zij misschien ook meer van plaatselijk belang was.

Schrijver maakt dus de bevoegdheid van den lageren wetgever geheel afhankelijk van het feit, dat een onderwerp niet door den algemeenen wetgever geregeld is, met andere woorden, de hoogere wetgever fixeert het gebied van den lageren.

Eene scherpe afscheiding van de drie huishoudingen vinden wij hier niet, slechts erkent de heer VAN OOSTERWIJK evenals de heer DE VRIES eene ondergeschiktheid van den lageren wetgever aan den hoogeren, terwijl door de bevoegdheid van den hoogeren wetgever om onderwerpen aan zich te trekken, het gebied van den plaatselijken wetgever hoogst onzekere grenzen heeft.

In hetzelfde jaar 1864 kwam de dissertatie van den heer KEER uit: »De rechten der gemeenten volgens de Grondwet."

Schrijver meent, dat de wetgever zich als doel eene algemeene politieverordening voor oogen stelde, terwijl slechts daar. waar bijzondere gemeenten het vereischten, plaatselijke besturen konden aanvullen of wel »de gemeentewet huldigt het stelsel van den heer DE VRIES." [1])

De conclusie van MR. OLIVIER gaat naar zijne meening veel te ver, daar het door hem gehuldigde stelsel ons tot den tijd, toen zich het centrale gezag slechts met de defensie en de buitenlandsche betrekkingen bemoeide, zou terugvoeren.

Volgens den heer KEER is de wetgevende bevoegdheid van de plaatselijke besturen niets anders dan eene delegatie, een fragment van de algemeene wetgevende macht. Waar een onderwerp door wet of provinciaal reglement is geregeld, kan het niet meer door eene plaatselijke verordening geregeld worden.

---

[1]) Bladz. 95.

Ook deze schrijver meent dus evenals de heer DE VRIES, dat de hoogere wetgever het gebied van den lageren fixeert. Slechts voor de eigenaardigheden van plaats, zeden en gebruiken moet de plaatselijke wetgever de regeling van den gewonen wetgever aanvullen, terwijl er geen sprake is van eene zelfstandige macht, die niet zou mogen worden aangerand.

Voor de praktijk is de heer KEER evenals de heer DE VRIES voor eene ruimere opvatting en acht den lageren wetgever tot regelen bevoegd, ook al ware regeling door den hoogeren wetgever mogelijk.

De conclusie van schrijver is, dat de grenzen der drie alle onafhankelijke machten *niet zijn aangegeven en niet zijn aan te geven;* [1]) dit is eene merkwaardige uitspraak, omdat de heer KEER de eerste schrijver is, die dergelijke meening verkondigt, want moge ook anderen de leer zijn toegedaan, dat aanwijzing der grenzen niet goed mogelijk is, geen van allen spreekt het zoo positief uit.

---

[1]) Bladz. 107.

De heer PH. W. VAN HEUSDE schreef als dissertatie: »De autonomie der gemeenten in Nederland.« 1871. Sprekende over de wetgevende macht der plaatselijke besturen, zegt schrijver, dat [1]) »den plaatselijken besturen geen afgerond en bepaald gebied, waarop zij zich onafhankelijk kunnen bewegen, is verzekerd."

Gaat de algemeene wetgever eene zaak, tot de bevoegdheid van den gemeente-wetgever behoorende, regelen, zoo wordt zij eene zaak van Rijksbelang, waarin de mogelijkheid ligt opgesloten van eene vermindering der gemeentelijke autonomie.

Op de vraag, wat Rijks-, wat provinciaal belang is, geeft schrijver ten antwoord: [2]) »van Rijksbelang is, wat door de Grondwet daartoe gebracht wordt en dus door de wet alleen geregeld kan worden; van provinciaal belang, wat door Grondwet of provinciale wet aan de staten ter regeling is opgedragen."

Eene scherpe afscheiding tusschen de drie belangen acht schrijver niet mogelijk, alleen moeten de besturen zorgen, dat ze door hunne regeling de

[1]) Bladz. 114. [2]) blz. 114.

vrijheid der ingezetenen niet te zeer beperken. [1])

Over het algemeen is de heer VAN HEUSDE de leer van den heer DE VRIES toegedaan, doch is nog ruimer in zijne opvatting.

Zoo meent hij, dat eene zaak niet ophoudt er eene van huishoudelijk belang te wezen, zoodra alle gemeenten bij de regeling hetzelfde belang hebben, daar dit in theorie op moge gaan, doch niet in de praktijk.

»Hoe," zegt schrijver, [2]) »te handelen met die zaken welke bijna alle gemeenten gemeen hebben, doch alleen in eenige zeer kleine niet voorkomen?"

De conclusie, waartoe de heer VAN HEUSDE komt, is deze, dat de geheele gemeentepolitie aan de gemeente besturen ter regeling is overgelaten, voor zoover zij niet reeds door andere machten geregeld is, zoodat wij ook hier de meening verkondigd zien, dat de hoogere wetgever het gebied van den lageren bepaalt, welke meening wij ook bij de heeren DE VRIES, HOOG, DE JONGE, VAN OOSTERWIJK en KEER, in tegenstelling van die van de heeren OLIVIER en DUYMAR VAN TWIST hebben gevonden.

[1]) blz. 123. [2]) blz. 115.

De laatste schrijver, die aan dit onderwerp eene dissertatie wijdde, is de heer J. PIJLS, die in 1879 uitgaf: »Het begrip van provinciaal en gemeentebelang naar het Nederlandsche Staatsrecht."

Schrijver meent, dat de organieke wetgever zich eene bepaalde onderscheiding voorstelde, toen hij sprak van drie belangen, van algemeen, provinciaal en gemeentebelang.

Door de Grondwet wordt aan de plaatselijke besturen de gemeentehuishouding overgelaten, maar toen het er nu op aankwam eene omschrijving der afzonderlijke belangen te geven, schoten wetgever en wetenschap te kort, zoodat we geen absoluten maatstaf ter beoordeeling der verschillende belangen hebben, waardoor de autonomie van provincie en gemeente meer gevaar loopt besnoeid te worden, dan anders het geval zou zijn.

Reeds de heer DE VRIES erkende, dat er geene macht is, om den hoogeren wetgever tegen te houden; ook deze schrijver erkent dit en meent dus, dat het gebied van den lageren wetgever afhankelijk is, bepaald wordt door den hoogeren. [1])

[1]) Bladz. 169.

Evenals de heer KEER is schrijver van gevoelen, dat den gemeente-wetgever geen gebied te verzekeren is, waarop hij absoluut zelfstandig is en waarop dus inbreuk van andere machten geoorloofd is.

De vraag, bij welke macht de wettelijke regeling van een onderwerp behoort, is eene politieke quaestie, waarom de organieke wetgever de beslissing daaromtrent dan ook in de gemeentewet aan den rechter heeft onttrokken. »Verschillende onderwerpen heeft de Grondwet zelf aan den algemeenen wetgever voorbehouden. Verder moet de gemeente-wetgeving zich binnen de grenzen der gemeente houden." [1])

De heer PIJLS zegt, dat het onmogelijk is, het gebied van den hoogeren of lageren wetgever af te bakenen, daar dit uitsluitend van de omstandigheden afhangt.

Voor onhoudbaar verklaart schrijver de fictie, dat de lagere wetgever door het feit der regeling zelve zou zijn uitgesloten, zoo de algemeene wetgever een onderwerp geregeld heeft.

[1]) Blz. 171.

De eenige vraag, die men zich te stellen heeft, is, op welke wijze in een gegeven geval het algemeen welzijn het best zal worden behartigd, het volkomenst het doel zal worden bereikt.

»De vraag, die mijns inziens alles beheerscht, is: welke macht regelt op een gegeven oogenblik het best? En die vraag is bij uitstek subjectief." [1])

Wij zien bij den heer PYLS van eene afscheiding der drie huishoudingen geen spoor meer. Hierdoor rukt deze schrijver zich van al zijne voorgangers los, daar dezen laatsten nog altijd min of meer eenige grensscheiding voor oogen staat.

Moge dit bij de lateren ook al minder streng zijn dan bij de vroegeren, geen van hen waagt het, zoo uitdrukkelijk alle grensregeling te ontkennen.

Mr. BUYS verkondigt in zijn werk »de Grondwet" dezelfde meening als wij reeds bij den vorigen schrijver hebben aangetroffen.

Ook hij stelt voorop, dat de gemeente door de Grondwet tot eene derde wetgevende macht wordt gemaakt naast die van rijk en provincie, zoodat het noodig is, het terrein af te bakenen.

---

[1]) Blz. 173.

De gemeente wetgever heeft echter geene grenzen aangegeven, immers Art. 135 schept slechts verwarring.

»Geen wegwijzer is beter dan zulk een",[1]) zegt Mr. Buys, want de onderwerpen in artikel 135 der gemeentewet genoemd, zijn geenszins van speciaal plaatselijken aard.

Moge echter de wetgever geene grensregeling gegeven hebben, niet iedere afbakening van het terrein ontbreekt; natuurlijk moeten provincies en gemeenten regels geven, die bestemd zijn slechts op haar eigen gebied te werken. Zij zijn aan een bepaald grondgebied gebonden, terwijl ook onderwerpen, uitdrukkelijk aan den algemeenen wetgever opgedragen, buiten hunne regeling vallen.

»De geheele wetgevende arbeid van de gemeente kan zich slechts bewegen op het gebied van de zoogenaamde welvaartspolitie, terwijl ook hier weder ettelijke onderdeelen aan den algemeenen wetgever zijn opgedragen."[2])

---

[1]) Blz. 180.

[2]) Blz. 188.

Al moge eene verdeeling der verschillende machten in theorie ook mogelijk zijn, voor de praktijk gaat het niet, want »de menschelijke persoon laat zich niet willekeurig in drie zelfstandige afdeelingen splitsen". [1]).

Ook hier treffen wij de meening aan, dat steeds die wetgevende macht bevoegd is, welke voor een gegeven geval het meest geschikt is hulp te verleenen.

De doelmatigheid is volgens dezen schrijver de reden, dat er in één staat drie machten zijn, bekleed met een eigen wetgevend gezag.

Is een onderwerp uitdrukkelijk aan de eene of andere macht opgedragen, zoo zijn de andere onbevoegd, doch anders is die macht bevoegd, die het best op een bepaald oogenblik in de bestaande behoefte kan voorzien. Wij zeiden het reeds Mr. Buys geeft ons geheel dezelfde meening te kennen als de heer Pijls. Ook Mr. Buys wil van eene grensregeling niets weten.

Gelijke meening als bij Mr. Buijs en den heer

---

[1]) Blz. 189.

PIJLS treffen wij ook aan bij den heer OPPENHEIM in zijn werk over gemeenterecht.

Mr. OPPENHEIM acht[1]) de souvereiniteit van den Raad op het gebied van de gemeentehuishouding een recht; de grenzen der huishouding worden echter noch door de Grondwet, noch door de gemeentewet aangegeven.

Wel deed de wetgever eene poging in een departementaal reglement van 1802, dat een negatief voorschrift geeft.

Men kan vooraf niet uitmaken, wat buiten de gemeentelijke huishouding valt; verder dan de grenzen der gemeente kan zij zich nooit uitstrekken, terwijl alle uitwendige betrekkingen zijn uitgesloten.

Ook hier vinden wij dus de grensregeling, voor zoover deze door de schrijvers wordt gegeven, gelijk aan die bij de vorige schrijvers aangetroffen.

Verdere aanwijzing der grenzen geeft ook Mr. OPPENHEIM niet.

Ook volgens dezen schrijver ligt het antwoord

---

[1]) Bladz. 43 sqq.

op de vraag, waar de grenzen zijn, in laatste instantie bij de hoogere macht. [1])

De regeling van de inwendige aangelegenheden der gemeente is aan de besturen dier gemeenten overgelaten.

Wat Rijksbelang is, wordt door het Rijksgezag vastgesteld door zijne regeling, welk gezag zoodoende den gemeentewetgever kan uitsluiten.

Eveneens kunnen de provinciale besturen den gemeenteraad uitsluiten, door een onderwerp aan zich te trekken, zoodat de gemeentelijke grenzen bepaald worden door de grenzen door de hoogere machten voor hare huishoudingen getrokken.

»Ligt hierin niet het gevaar," zegt schrijver [2]), »dat de gemeentelijke zelfstandigheid alleen op het papier verleend wordt? Het is niet te ontkennen, maar de ervaring heeft geen doorgaand streven van de hoogere besturen, om buiten de oevers te treden, aan den dag gebracht."

Van eene grensregeling is ook bij dezen schrijver

---

[1]) Bladz. 45.

[2]) Bladz. 46.

geen sprake, alles hangt bij slot van rekening van den hoogeren wetgever af; heeft deze iets geregeld, dan moet de lagere zich van regeling van die zaak onthouden, trad daarentegen de hoogere wetgever niet regelend op, zoo kan de lagere eene regeling geven, mits hij zich houde binnen zijne locale grenzen en niet voorschriften geve in strijd met eene hoogere macht.

Hiermede zijn wij de rij van schrijvers, die aan dit onderwerp hunne aandacht schonken, langs gegaan.

Wanneer wij nog eens kort hunne meeningen samenvatten, dan zien wij, dat er, naarmate zij verder van de Grondwet van 1848 afstaan, meer en meer eene wijziging in hunne meeningen komt, welke zeker te danken is aan de praktische werking der gemeentewet.

Staat den oudsten schrijvers tenminste in theorie en zelfs den heer Olivier ook in de praktijk eene verdeeling in drie afzonderlijke huishoudingen voor den geest, waarvan iedere huishouding hare eigene

grenzen heeft, langzamerhand ziet men hen van die meening terugkomen, en, door de praktijk geleerd, dat het aangeven der grenzen niet doenlijk is, de meening omhelzen, dat de grenzen niet te geven zijn, dat alle drie de wetgevers, behoudens de bepaaldelijk aan dezen of genen opgedragen regelingen, evenzeer bevoegd zijn en de eenige oplossing van de vraag, wie tot regeling van zeker onderwerp bevoegd is, hierin gelegen is, dat men nagaat, welke macht op een gegeven oogenblik het best in staat is, een of ander onderwerp, dat voorziening behoeft, te regelen.

HOOFDSTUK III.

DE PRAKTIJK.

Nu wij in hoofdstuk I hebben nagegaan, in hoeverre door den wetgever in Grondwet en gemeente wet de grenzen der gemeente huishouding zijn aangegeven, terwijl hoofdstuk II ons het gevoelen van de schrijvers, die zich met dit onderwerp hebben bezig gehouden, deed kennen, zullen wij in dit hoofdstuk nagaan, hoe in de praktijk de grenzen van de bevoegdheid van den gemeentewetgever worden getrokken, wanneer hij door zijne regeling in aanraking komt met de wetten van Rijk of Provincie.

Zooals wij zagen is aan den Raad de huishouding der gemeente ter regeling overgelaten; hem is dus de regeling van het stoffelijk en geestelijk belang der gemeente toevertrouwd.

Wij zullen nu achtereenvolgens nagaan, wanneer

de gemeente-wetgever in de praktijk wordt geoordeeld in aanraking te komen met de Grondwet, de burgerlijke wetten en de wetten van koophandel, de strafwetten en eindelijk de andere wetten en de regeling van den Provincialen wetgever.

Voorop moet als regel gesteld worden, dat de gemeente wetgever bevoegd is tot regeling voor de geheele gemeente, onverschillig aan wien de grond in eigendom toebehoort, of wie met het onderhoud daarvan belast moge wezen.

Dit werd in het algemeen beslist bij arrest van den Hoogen Raad van 18 October 1870 Weekblad van het Recht No. 3261, overwegende, dat met de openbare orde, waartoe in de eerste plaats de openbare veiligheid behoort, slechts de openbare orde of veiligheid in de *geheele gemeente* kan bedoeld zijn.

Nadere uitwerking van dit beginsel vinden wij in het arrest van den Hoogen Raad van 25 Sept. 1866 Weekblad No. 2842, houdende, dat het verbod in eene plaatselijke verordening, om kippen op den openbaren weg binnen de gemeente te laten loopen,

als onderwerp van de zoogenaamde straatpolitie, toepasselijk is op 't gansche grondgebied der gemeente en dus ook op dat gedeelte, hetwelk tot de *militaire rijksgronden* of *tot het domein* behoort. [1])

Bij arrest van 17 April 1866 Weekblad N°. 2792 besliste hetzelfde college, dat een gemeentebestuur krachtens artikel 135 in het huishoudelijk belang der gemeente politieverordeningen kan vaststellen op wateren binnen haar gebied gelegen, ook dan, als die wateren in beheer zijn bij het *Rijk* of de *Provincie*, mits die politieverordeningen niet in strijd zijn met eenige verordening van het hooger gezag.

Het arrest van 27 October 1884 Weekbl. N°. 5088 besliste, dat de gemeente Raad aan artikel 135 de bevoegdheid ontleent, om bij politieverordening te bepalen, dat eigenaars van slooten of wateren, gelegen in het bebouwde gedeelte der gemeente, op aanschrijving van Burgemeester en Wethouders moeten zorg dragen, dat die binnen een door dat college te bepalen tijd op eene aan te geven diepte

---

[1]) Eveneens kende de H. R. den gemeente Raad de bevoegdheid tot regelen toe, zoo de grond aan den Staat behoort, bij arrest van 26 April 1878 Weekblad No. 4244.

beneden waterpijl uitgediept zijn, en op deze bevoegdheid geene uitzondering behoort te worden gemaakt ten aanzien van aan een *polderbestuur* toebehoorende slooten, terwijl de verplichting van een polderbestuur om eene zoodanige verordening na te leven, niet onvereenigbaar is met zijne bevoegdheid om zelf ten aanzien van het uitdiepen van slooten voorschriften te geven.

Eindelijk erkende de Hooge Raad ook de bevoegdheid van den plaatselijken wetgever om regelend op te treden, zoo de grond particulier eigendom is, bij arrest van 1 Februari 1886 Weekbl. No. 5273, dat gemeente verordeningen betreffende de openbare wegen ook toepasselijk zijn op die, welke loopen over gronden, die de eigendom zijn van *bijzondere personen*.[1])

[1]) Op hetzelfde beginsel steunen de navolgende arresten van den Hoogen Raad: 21 November 1881 Weekbl. No. 4716;
19 October 1885 Weekbl. No. 5219;
13 November 1866 Weekbl. No. 2866;
25 Mei 1869 Weekbl. No. 3120;
27 Mei 1890 Weekbl. No. 5882;
3 December 1894 Weekbl No. 6592.
Eveneens vonnis Kantongerecht Groningen 18 April 1881, Weekblad No. 4741. Anders Rechtbank Zutfen 13 November 1867 Weekblad No. 2984.

Van eene tegenovergestelde meening der Regeering blijkt nergens; in tegendeel was de Regeering van dezelfde meening blijkens decisie van den Minister van Binnenlandsche Zaken van 1874, Gemeentestem No. 1254, beslissende, dat, zoo gronden eenmaal voor den publieken dienst bestemd zijn, de Raad mag verordenen, dat iedere handeling ten opzichte van die gronden wordt verboden zonder toestemming van Burgemeester en Wethouders.

Eveneens missieve van den Min. van Binnenl. Zaken van 1887 Gem. Stem 1958, bepalende, dat voor het aanleggen van ijsbanen op privaat terrein wel allereerst de vergunning van den eigenaar noodig is, maar, dat, wanneer eenmaal die toestemming verkregen en eene baan aangelegd is, in eene politieverordening aan een ieder, ook aan den eigenaar kan worden verboden, het ijs van die baan te vernielen of op andere wijze de maatregelen te verijdelen, die voor de veiligheid en goede orde zijn genomen. [1])

---

[1]) Zoo ook Min. Binnenl. Zaken 1887 W. B. A. 1964; Min. Waterstaat, Handel en Nijverheid miss. 1887 Gem. stem 1868; Min. Binnenl. Zaken dec. 1885 Gem. stem 1862

Voor gemeenten, die aan het strand gelegen zijn, wordt deze bevoegdheid tot dat strand uitgebreid.

Zoo het arrest van den Hoogen Raad van 5 Juni 1861 Weekbl No. 2282, dat besliste, dat het voor de vaststelling van eene politie verordening voldoende is, dat de grond, waarop de verordening betrekking heeft, behoort tot het territoir der gemeente, zoodat de Raad bevoegd is tot regeling van het gemeen doch verschillend gebruik van het zeestrand en de daarover spoelende zee door baders en visschers. [1])

Ook hier gaat de Regeering met de jurisprudentie mede blijkens de missieve van den Minister van Binnenl. Zaken van 1862 Gem. stem 548, welke inhield, dat de stranden der zee, volgens art. 577 B. W. aan den staat toebehoorende, a fortiori deel uitmaken van het grondgebied van den staat, dat verdeeld is in provinciën en gemeenten, zoodat die stranden tevens behooren tot het grondgebied van die provincie en die gemeente, waaraan zij gelegen zijn, en de Raad dus bevoegd is in het belang van

---

[1]) Idem: H. R. 24 April 1866 Weekbl. No. 2794.
H. R. 1 Juni 1885 Weekbl. No 5176.

openbare orde en zedelijkheid voorschriften te geven voor het strand, dat onder het grondgebied der gemeente gelegen en dus ook aan haar rechtsgebied onderworpen is.

Evenals voor de geheele gemeente wordt ook de bevoegdheid van den gemeente Raad tot regeling van een *bijzonder deel* der gemeente erkend.

De Hooge Raad besliste bij arrest van 13 Juni 1871 Weekbl. 3354, dat de plaatselijke wetgever bevoegd is verordeningen vast te stellen voor een deel der gemeente; zoo b.v. voor de »kom der gemeente" blijkens arrest van 10 October 1881 Weekbl. 4690 of eene »tramlijn" volgens arrest van 2 Juni 1890 Weekbl. No. 5892 [1]).

De Regeering deelde weer het gevoelen van de jurisprudentie blijkens decisie van den Minister van Binnenl. Zaken van 1871 Gem. Stem 1107, beslissende, dat de Raad bevoegd is omtrent het gebruik van bosschen, die aan afdeelingen der gemeente behooren, regelen vast te stellen, teneinde de publieke orde te verzekeren, evenzeer als wan-

---

[1]) Idem H. R. 10 October 1892 Weekbl. No 6248.

neer zij aan de gemeente in haar geheel toebehoorden.

Is echter de plaatselijke wetgever de bevoegde wetgever voor het geheele grondgebied der gemeente en voor een bepaald deel daarvan, zijne bevoegdheid is tot de gemeente beperkt. Dit werd herhaaldelijk aldus bij Koninklijk Besluit beslist

Het eerst vernietigde de Koning bij Besluit van 28 Mei 1852 Stbl. No. 105 op dezen grond eene verordening der gemeente Tiel betrekkelijk het veerrecht voor de Waal tusschen Tiel en Wamel, daar anders het gemeentebestuur door strafbedreiging voor de handhaving van het recht van overveer zou kunnen zorgen, dat de gemeente als bijzonder persoon over eene rijksrivier buiten haar grondgebied gelegen heeft. [1])

Ook de verschillende Ministers deelden dit gevoelen.

Zoo besliste de Minister van Binnenl. Zaken bij decisie van 1858 Gem. stem 413, dat aan de bakkers

---

[1]) Op denzelfden grond berusten: K. B. 11 Maart 1857 Stbl 11;
K. B. 17 Mei 1857 Stbl. 21;
K B. 11 Mei 1862 Stbl. 47.

buiten de gemeente woonachtig, bij verordening de verplichting niet kon worden opgelegd, om voor het brood, dat zij de gemeente invoeren, een merk te bezigen. [1])

De jurisprudentie omhelsde dezelfde meening.

Bij vonnis van 31 Maart 1864 Weekbl. No. 2583 besliste de Kantonrechter van Purmerend in dezen zin.

Zoo ook had de Kantonrechter van Weesp bij vonnis van 6 September 1853 Weekbl. No. 1470 beslist, dat in Artikel 155 der Grondwet van 1815 enkel de inwendige aangelegenheden eener enkele gemeente worden bedoeld, zoodat de plaatselijke besturen niet bevoegd zijn verordeningen te maken omtrent veren en beurtvaarten.

Eveneens besliste de Kantonrechter van Kampen Gem. stem 2379, dat het rijden op een ongenummerd rijwiel, in het algemeen te verbieden, niet valt onder de bevoegdheid van den gemeente Raad.

Ten slotte moet nog worden vermeld, dat de plaatselijke besturen niet van hun regeeringsrecht

---

[1]) Idem: Miss. Min. Binnenl. Zaken 1864 Gem.stem 686; Miss. Min. Binnenl. Zaken 1870; 1867 Gem.stem 887.

mogen gebruik maken, om eene aangelegenheid te regelen, waarin de gemeente als privaat persoon optreedt.

In dezen geest besliste het Koninklijk Besluit van 24 Augustus 1854 Stbl. No. 112, bepalende, dat de belangen der gemeente als eigenares van weiden en die van de ingezetenen, welke tot het beweiden dier gronden gerechtigd zijn, eene zaak van burgerlijk recht uitmaken, waar de gemeente tegenover de weidegerechtigden niet als publiek, maar als privaat persoon uit kracht van haar beweerd eigendomsrecht staat. Met het oog hierop kan de Raad niet van zijn regeeringsrecht gebruik maken, om zulk eene aangelegenheid bij plaatselijke verordening te regelen, maar moet hij deswege met de gerechtigden eene overeenkomst aangaan. [1])

Eveneens oordeelden Gedeputeerde Staten blijkens decisie van Gedeputeerde Staten van Gelderland van 1870 Weekbl. van Burgerl. Admin No. 1128, inhoudende, dat, wanneer eertijds aan eigenaren van goederen door het gemeentebestuur tegen be-

---

[1]) Idem K. B. 2 Aug. 1866 Stbl. No. 118.

taling van geld is verkocht het recht van weide op zekere gemeente gronden (het recht van uitdrift), dit geenszins kan worden aangemerkt als eene regeeringshandeling van het toenmalig bestuur, maar niet anders dan als een zuiver privaatrechtelijke handeling van dat bestuur, zoodat dan ook de bezitters van uitdriften terecht aanspraak kunnen maken op eerbiediging dier met het gemeente recht in geen verband staande rechten, die dan ook niet anders dan tegen behoorlijke schadeloosstelling kunnen worden ontnomen. [1])

Dit alles moest worden vooropgesteld, omdat wij hierin, door de praktijk geleerd, werkelijk eene grensbepaling vinden.

Wij weten nu tenminste, dat de plaatselijke wetgever tot regeling bevoegd is voor de geheele gemeente zoowel als voor een bijzonder deel, maar dat zijne regeling zich tot de gemeentelijke grenzen beperkt en hij niet ongestraft daarbuiten kan optreden, terwijl hij ten slotte niet van zijn regee-

[1]) Idem: advies Ged. St. Friesland 1873 Gem. stem 1204.
decisie Ged. St. Noord Brabant 1891 Gem. stem 2131.

ringsrecht mag gebruik maken ter regeling van onderwerpen, waarbij hij niet als publiek, maar als privaat persoon optreedt.

Ook binnen het grondgebied der gemeente echter is de plaatselijke wetgever niet absoluut bevoegd doch moet hij wel degelijk rekening houden met andere machten, wil hij niet daarmede in botsing komen en zoodoende zijne regeling buiten werking zien stellen.

Wij zullen nu in het volgende nagaan, hoe in de praktijk de grenzen voor den gemeentewetgever in verband met de wetten van Rijk en Provincie worden getrokken.

a. De Grondwet.

De artikelen der Grondwet, die tot eene bespreking hier aanleiding hebben gegeven zijn de artiken 4, 7, 9, 151, 152 en 157, welke wij achtereenvolgens zullen nagaan.

Artikel 4, alinea 1, juncto artikel 157.

Allen, die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.

Artikel 151 (nu 157.)

Buiten de gevallen in de wet bepaald, mag niemand in hechtenis worden genomen, dan op een bevel van den rechter, inhoudende de redenen der gedane aanhouding.

Dit bevel moet bij, of zoo spoedig mogelijk na de aanhouding beteekend worden aan dengene, tegen wien het is gericht.

De wet bepaalt den vorm van dit bevel en den tijd, binnen welken alle aangehoudenen moeten worden verhoord.

De Grondwet waarborgt in het eerste artikel aan *allen gelijke* bescherming, terwijl het laatste artikel, om den ingezetenen zekerheid te geven, dat zij niet willekeurig zullen worden aangehouden, zegt, dat de wet de gevallen zal bepalen en dat eene buiten die gevallen gedane aanhouding slechts zal mogen geschieden op bevel van den rechter inhoudende de redenen der aanhouding.

Bij regeling van het onderwerp der prostitutie heeft zich de vraag voorgedaan, of de bepaling van eene plaatselijke verordening, waarbij wordt gezegd, dat zij, die verdacht worden zich aan prostitutie

over te geven, op last van den Burgemeester kunnen worden aangehouden, ten einde een geneeskundig onderzoek te ondergaan, in geval zij weigeren, zich hieraan op eerste aanzegging te onderwerpen vereenigbaar was met bovengemelde artikelen der Grondwet.

De Hooge Raad oordeelde het opleggen van geneeskundig onderzoek geoorloofd en besliste daaromtrent bij arrest van 16 November 1885 Weekbl. 5238, dat het beginsel van gelijkheid voor de wet van alle Nederlanders niet zoo is op te vatten, dat uitgesloten zouden zijn bijzondere bepalingen, waarbij zij, die een beroep uitoefenen, onderworpen worden aan voorschriften in het belang der openbare gezondheid en zedelijkheid verordend, ook al wordt de persoonlijke vrijheid daardoor beperkt en (in casu de verplichting van haar, die het beroep van publieke vrouw uitoefenen, om zich wekelijks één of meermalen aan het onderzoek van een daartoe benoemd geneeskundige te onderwerpen) uit geenerlei wetsbepaling volgt, dat geneeskundig onderzoek van vrouwen alleen bij de wet mag worden voorgeschreven.

Dezelfde meening treffen wij bij de Regeering aan.

De Minister van Binnenl. Zaken besliste bij decisie van 1885, Gem. Stem 1754, dat de vrijheid van doen en laten wel in groote mate wordt beperkt door de verplichting aan publieke vrouwen opgelegd, om zich in zekere gevallen te doen onderzoeken en te doen verplegen in een ziekenhuis, doch de eerstgenoemde verplichting niet strijdt met de algemeene vrijheid aan de ingezetenen in artikel 2 B. W. gewaarborgd, omdat zij eene voorwaarde is tot het uitoefenen van het eerloos bedrijf, dat deze vrouwen vrijwillig kiezen en waardoor zij de gezondheid van anderen in gevaar brengen, terwijl de verplichting een voorzorgsmaatregel is tegen verspreiding van eene besmetting en niet strijdt met het belang der lijderesse om weder gezond te worden.

Omtrent deze quaestie vinden wij dus volkomen eenstemmigheid tusschen jurisprudentie en Regeering, want al achtte de Hooge Raad zulk eene bepaling niet in strijd met artikel 4 der Grondwet, terwijl de Minister geen strijd zag met artikel 2 B. W., dit laatste artikel geeft met andere woorden hetzelfde beginsel weder als het eerste.

Het eenige verschil is, dat artikel 2 B. W. de slavernij enz. nog afzonderlijk noemt, maar overigens is de strekking van artikel 4 der Grondwet, dat gelijke bescherming waarborgt, en artikel 2 B. W., hetwelk verklaart, dat »allen, die zich op het grondgebied van den Staat bevinden, vrij zijn en bevoegd tot het genot der burgerlijke rechten", dezelfde.

Wat betreft, dat de bepaling zou inhouden, dat zij, die verdacht waren, zich aan prostitutie over te geven, zouden kunnen worden aangehouden, hiertoe achtte de Regeering den plaatselijken wetgever steeds niet bevoegd.

De Minister van Binnenl. Zaken bepaalde bij missieve van 1878 Gem. Stem 1483, dat eene dergelijke bepaling in eene politie-verordening niet geoorloofd was, daar zij in strijd is met artikel 151 (nu 157) der Grondwet.

Ook bij Koninklijk Besluit van 26 September 1889, Stbl. 124 werd deze meening gehuldigd. [1])

Het Koninklijk Besluit bepaalde, dat de Raad

---

[1]) Idem: K. B. 21 Januari 1893 Stbl. no. 22.

de hem bij artikel 135 der gemeentewet toegekende bevoegdheid overschrijdt, door bij eene verordening op de prostitutie ambtshalve inschrijving te bevelen ten gevolge hebbende, dat elke ingeschreven vrouw enkel op grond van die inschrijving alle op publieke vrouwen rustende verplichtingen worden opgelegd en elke, ook de ambtshalve ingeschreven vrouw verplicht is, hare inschrijving te onderteekenen, zoodat eene ingeschreven vrouw, welke die onderteekening weigert, ook indien zij inderdaad geene publieke vrouw is, wegens het niet nakomen van laatstgenoemde verplichting door den rechter veroordeeld en tot straf verwezen zou moeten worden, — op grond, dat het opleggen van zoodanige verplichting — nog wel met strafbedreiging — enkel op grond van eene eenzijdige beslissing en verrichting van de administratie, verder gaat dan de bevoegdheid bij artikel 135 aan den Raad toegekend.

Bij hetzelfde Koninklijk Besluit werd overbrenging naar een ziekenhuis ter onderzoeking ongeoorloofd geacht, als strijdende met artikel 157 der Grondwet.

Eveneens luidde ook de missieve van den Minister

van Binnenl. Zaken van 1892 Gem. Stem 2131.

Ook als zijnde in strijd met dit artikel vernietigde het Koninklijk Besluit van 11 December 1856 Stbl. no. 120 eene verordening van Zalt-Bommel tegen het vermomd verschijnen in het openbaar, volgens welke de vermomde ter handhaving der rust dadelijk in verzekerde bewaring mocht worden genomen en gehouden, totdat hij door de politie herkend was.

Eene andere quaestie had zich vroeger voorgedaan, over welk geval tusschen de verschillende Ministers zeer verschillend is gedacht.

Het gold de vraag, of de Raad ten gevolge van bijzondere omstandigheden de uitoefening van eenzelfde beroep ten gevalle van sommigen kan beperken, zonder hierdoor in botsing te komen met bovengemeld Grondwetsartikel.

Bij missieve bepaalde de Min. van Binnenl. Zaken van 1855 Gem. stem 212, dat de Raad bij verordening de uitoefening van het beroep van asch- en vuilnisophaler kan beperken ten opzichte van hen, die daartoe niet van gemeentewege belast zijn,

omdat de regels, dat allen gelijk moeten zijn voor de wet daarbij eerst uit het oog zou zijn verloren, wanneer er geene gronden waren, om sommigen wegens hunnen bijzonderen toestand uit te zonderen van hetgeen overigens algemeen als regel geldt, welke gronden bestaan, indien zij, die van gemeentewege belast zijn met het ophalen van asch en vuilnis, aan de tegenover de gemeente op hen bij uitsluiting rustende verplichting niet zouden kunnen voldoen, zoo hetgeen omtrent het ophalen van asch en vuilnis voor de ingezetenen in het algemeen als politiemaatregel is voorgeschreven, ook op hen toepasselijk ware.

Van geheel andere meening was de Minister in 1865, toen hij bij missieve Gem. stem 727 bepaalde, dat bij verordening de tijd, waarop de stadspachter van asch en vuilnis met het ophalen daarvan een aanvang mag maken, niet vroeger gesteld mag worden dan voor de particuliere ophalers. De omstandigheid dat dan hetgeen de meeste waarde heeft, aan den pachter zou kunnen ontvallen, kan het verschil in bepaling van tijd van aanvang niet rechtvaardigen. De politieverordening heeft hier

alleen te doen met de openbare orde en reinheid, maar het geldelijk belang der gemeente kan geen grond zijn, om den een vrij te laten, wat den ander verboden wordt.

De laatste meening wordt ook gedeeld door Gedeputeerde Staten blijkens missieve van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 1878 Gem. stem 1385.

Eene toepassing van het beginsel van gelijkheid vinden wij in de besluiten van den Raad van Nijmegen en dien van den Bosch Gem. stem 2298, welke bepaalden, dat de Raad niet voor vreemde kooplieden het marktgeld zoo hoog mogelijk mag opvoeren en aan die handelaren eene afgelegen standplaats aanwijzen.

Artikel 7.

Niemand heeft voorafgaand verlof noodig, om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

In dit artikel 7 wordt het beginsel der vrijheid van drukpers weergegeven. Het artikel geeft aan, dat er geen voorafgaand verlof noodig is, om iets gedrukt te krijgen, dus geene preventieve middelen kuunen worden aangewend, om eene gedachte of een gevoelen door middel van de drukpers te openbaren.

Groot verschil van gevoelen bestaat nu echter over de vraag, of het den Raad al dan niet vrij staat voor het verkoopen of verspreiden van gedrukte stukken voorafgaand verlof te eischen.

Al dadelijk heerscht er bij de lagere rechtscolleges groot verschil van meening.

De Kantonrechter van 's-Hage achtte bij vonnis van 17 Maart 1892 Weekbl. No. 6153 zulk eene bepaling in strijd met artikel 7 der Grondwet, overwegende, dat artikel 7 geene preventieve, maar slechts repressieve maatregelen toelaat ten aanzièn van de openbaarmaking van gedrukte stukken.

Die repressieve maatregelen kunnen alleen vastgesteld worden bij de wet; waaruit volgt, dat de gemeente besturen in het algemeen onbevoegd zijn om ten aanzien van de openbaarmaking van ge-

drukte stukken bepalingen vast te stellen en speciaal om te dien aanzien preventieve maatregelen te nemen [1]).

Van tegenovergestelde meening was de Kantonrechter van Leiden, die bij vonnis van 29 September 1894 geen strijd zag tusschen eene zoodanige bepaling en artikel 7 der Grondwet [2]).

Bij de arrondissements-rechtbanken vinden wij de meening, dat er geen strijd is tusschen zulk eene bepaling en artikel 7 der Grondwet.

Zoo vernietigde de Rechtbank van 's-Hage bij vonnis van 30 Mei 1892 Weekbl. No. 6187 bovengemeld vonnis van den Kantonrechter aldaar van 17 Maart 1892, en wel onder overweging, dat hierdoor noch censuur is, noch aanranding der vrijheid om zonder voorafgaand verlof gedachten of gevoelens door de drukpers te openbaren.

Dezelfde meening omhelsde de Rechtbank te 's-Bosch door bij vonnis van 24 Januari 1893 het

---

[1]) Idem: Kantongerecht Wageningen Juli 1895. Gem. Stem 2283.
Kantongerecht Hilversum 1896. Gem. Stem 2320.

[2]) Idem Kantongerecht 's-Bosch 1892.

vonnis van den Kantonrechter te dier plaatse van 1892 te bevestigen.

De Hooge Raad wilde echter van deze meening niets weten en vernietigde bij arrest van 7 November 1892 Weekbl. No. 6259 het vonnis van de Rechtbank te 's-Hage van 30 Mei 1892 Weekbl. No. 6187, en zag evenals de Kantonrechter te 's-Hage, wiens vonnis door de Rechtbank aldaar vernietigd was, strijd met artikel 7 der Grondwet.[1])

Ook aan de zijde der Regeering treffen wij dezelfde verdeeldheid aan.

De Minister van Binnenl. Zaken van 1884 Gem. stem 1800 meende, dat de eischen van het openbaar verkeer in eene zeer bevolkte gemeente de beperking van het aanplakken van eenig aanplakbillet of ander drukwerk of geschrift, hetzij op een aanplakbord, hetzij elders aan den openbaren weg, kunnen motiveeren, zoodat het dan ook vrijstaat in eene gemeenteverordening die handeling van eene machtiging van den Burgemeester afhankelijk te stellen, ten einde door dezen te laten beoordeelen, of de

---

[1]) Zoo ook: H. R. 23 Maart 1896 Weekbl, No. 6783.

omstandigheden die handeling al of niet toelaten. [1])

De Minister zag dus geen strijd met artikel 7; de Koning echter vernietigde zoodanige verordeningen als wel in strijd met de Grondwet.

Zoo het Koninklijk Besluit van 21 December 1894 Stbl. No. 237, vernietigend een besluit van den Raad van Nijmegen, waarin voorkwam het verbod, »om op de straten in het belang der openbare orde, bepaaldelijk ter beveiliging van het openbaar verkeer en in het belang der huishouding van de gemeente, op de marktdagen tusschen 10 en 10 uur en de overige dagen tusschen 4 en 10 uur geschreven of gedrukte stukken aan te kondigen, te verspreiden, te venten of te koop aan te bieden" — daar deze bepaling niet strekt om te waken tegen stoornis van orde door venters, maar bepaaldelijk betreft de wijze, waarop geschreven of gedrukte stukken ter algemeene kennis worden gebracht.

Dat het nemen van maatregelen, die binnen de perken van het Grondwetsartikel ten aanzien van

---

[1]) Idem dec. M. B. Z. 1885 Gem. stem 1822.

het drukken en verspreiden van geschriften kunnen worden genomen, is eene zaak van algemeen rijksbelang, waarin de gemeente niet mag treden, dus, dat deze bepaling strijdt met artikel 150 der gemeente wet. [1])

Wij zien omtrent deze vraag de meest verschillende meeningen gehuldigd; alsof de toestand echter nog niet verward genoeg was, verliet de Hooge Raad bij arrest van 1 Februari 1897 Weekbl. No. 6928 zijn tot nu toe ingenomen standpunt en nam hij eene geheel tegenovergestelde meening aan.

Bij dat arrest besliste het college namelijk, dat het verbod, om op de openbare straat couranten en andere gedrukte of geschreven stukken luid roepende of schreeuwende te koop aan te bieden of om niet, noch in strijd is met artikel 4, noch met artikel 7 der Grondwet.

Overwegende, dat het roepen bij alle boeken verboden is, niet bij bepaalde,

Overwegende, dat, als de Raad vindt, dat de

[1]) Idem K. B. 30 Augustus 1895 Stbl. No. 154.

openbare orde bedreigd wordt door roepen bij venten van boeken enz., maar niet bij andere koopwaren, hij bevoegd is, dat in het eerstgenoemde geval te verbieden. —

Met deze laatste meening van den Hoogen Raad kunnen wij ons geheel vereenigen, maar, al is het wenschelijk, dat deze meening de heerschende wordt, op het oogenblik is hierdoor de zekerheid niet verhoogd. Wanneer wij toch niet alleen de verschillende colleges, of de Regeering en de rechtscolleges van elkaar van gevoelen zien verschillen, maar zelfs hetzelfde college of de Regeering zelve op verschillende tijden eene geheel tegengestelde meening zien omhelzen, dan is er voor de gemeentebesturen zeker al heel weinig waarborg, dat hunne verordeningen in dezen of genen zin als geoorloofd zullen blijven bestaan.

Artikel 9.

Het recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend.

De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat recht in het belang der openbare orde.

Het recht van vereeniging en vergadering wordt hier dus als een grondwettig recht erkend.

Met betrekking tot dit artikel heeft zich nu de vraag voorgedaan, of het met dit artikel in overeenstemming was, te verbieden eene vergadering in een lokaal te houden op een tijd, dat dit lokaal gesloten moet zijn.

De Hooge Raad besliste bij arrest van 1 Juni 1896 Weekbl. No. 6819 hieromtrent het volgende: Eene vergadering kan niet gehouden worden in een lokaal, dat, al is het overigens wel voor het publiek toegankelijk, op het tijdstip voor de bijeenkomst bepaald, krachtens eene wettige verordening gesloten moet zijn;

Overwegende, dat het verbod van daar gedurende bepaalde uren te vertoeven ook geldt voor societeiten;

Overwegende, dat het recht van artikel 9 der Grondwet zijne natuurlijke beperking vindt in de rechten van anderen en in de wetten en wettige verordeningen in het algemeen belang vastgesteld. —

De Hooge Raad ziet in eene dergelijke bepaling dus geen strijd met de Grondwet en acht ze ook op societeiten toepasselijk.

Wordt eene societeit voor het publiek opengesteld, dan wordt zij daardoor met alle andere voor het publiek toegankelijke plaatsen gelijk gesteld en vervalt het begrip van vereeniging en vergadering geheel, zoodat bij de toepassing van gemeenteverordeningen daarop geene sprake kan zijn van strijd met de Grondwet of de wet op het recht van vereeniging en vergadering, gelijk de Hooge Raad besliste bij arrest van 12 Februari 1894 Weekblad no. 6468.

Wat betreft het zetten van gelagen mag volgens den Minister van Binnenl. Zaken van 1878 Gem. Stem 1397 de plaatselijke wetgever voor de openbare orde en veiligheid verordeningen maken [1]); reeds vroeger, bij Koninklijk Besluit van 17 Januari 1852, Stbl. No. 7 had de Koning echter beslist, dat een absoluut verbod van het houden van nachtgelagen door een gemeentebestuur aan die ingezetenen, die geen herbergiers of tappers zijn, niet mag worden vastgesteld.

---

[1]) Idem dec. M. B. Z. 1888 Gem. Stem 1998.

Artikel 151 en 152.

Artikel 151.

Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan na voorafgaande verklaring bij de wet, dat het algemeen nut de onteigening vordert en tegen vooraf genoten of vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander volgens de voorschriften van eene algemeene wet.

De strekking van dit artikel is den eigenaar een waarborg te verschaffen tegen willekeurige aanranding van zijn eigendom door het publiek gezag.

Artikel 152.

Waar in het algemeen belang eigendom door het openbaar gezag moet worden vernietigd, of, hetzij voortdurend, hetzij tijdelijk moet worden onbruikbaar gemaakt, geschiedt dit tegen schadeloosstelling, tenzij de wet het tegendeel bepaalt.

De vraag is gerezen, of een gemeentebestuur kon verordenen, een eigendom in de gestelde rooiingslijn vooruitspringende te verlaten.

Neen zeiden Gedeputeerde Staten van Zeeland in 1878 Gem. Stem 1469, op grond, dat het bevel om een eigendom in de gestelde rooiingslijn voor-

uitspringende ten algemeenen nutte te verlaten gelijk staat met onteigening.

Eene andere vraag is naar aanleiding van dit artikel, of bij verordening aan Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid kon worden toegekend, om honden, die zij voor de openbare veiligheid gevaarlijk achten te doen dooden.

Constant werd de plaatselijke wetgever hiertoe bevoegd geacht.

Zoo besliste de Rechtbank te 's Hage in dezen geest bij vonnis van 1873 Gem. Stem 1146. Ook de Hooge Raad erkende deze bevoegdheid bij arrest van 15 November 1886 Weekbl. no. 5367, op grond, dat dit volgens artikel 135 geoorloofd was, daar het diende ter handhaving van de openbare orde.

Van dezelfde meening bleek ook de Regeering. De Minister van Binnenl. Zaken van 1886 bepaalde bij missieve Gem. Stem 1854, dat de Raad bij verordening de politie het recht mag geven tot het dooden van honden, die op zekeren tijd in strijd met het verbod zonder muilkorf op openbare wegen of straten worden aangetroffen.

Zelfs vond de Minister bij decisie van 1887 Gem. Stem 1958 geoorloofd de bepaling voorschrijvende het dooden van honden, die niet voorzien zijn van eene belastingpenning, of waarvan de belasting niet tijdig is betaald.

Nog een andere vraag is, of het bij plaatselijke verordening in beslag nemen van naar het oordeel van den keurmeester voor de gezondheid nadeelig geacht vleesch of visch geoorloofd is, dan wel, of zulk eene bepaling in strijd is met de Grondwet als zijnde onwettige onteigening.

De rechtbank te Assen maakte uit bij vonnis van 2 Juni 1890 Weekbl. No. 5919, dat het onwettige onteigening is, op grond, dat de Grondwet in artikel 151 de wijze aangeeft, waarop onteigend mag worden.

Bij de herziening der Grondwet in 1887 is artikel 152 ingevoegd, omdat men inzag, dat men wel degelijk onderscheid moest maken tusschen de gewone onteigening en de in dit art. bedoelde vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom. Vóór

1887 werd in zulk een geval gevraagd, of het geoorloofd was, dan wel of het onwettige onteigening was, maar na dien tijd was het de vraag, of zoodanige vernietiging of onbruikbaarmaking niet in strijd was met het artikel 152 der Grondwet.

Nu deed zich echter een nieuw bezwaar op. De wet in artikel 152 bedoeld bestaat nog niet. Artikel 5 der additioneele artikelen bepaalt, dat het eerste lid van artikel 152, dus het hierboven aangehaalde, buiten toepassing blijft, totdat de wettelijke regeling omtrent de gevallen, waarin geene schadeloosstelling in geval van vernietiging of voortdurende of tijdelijke onbruikbaarmaking van eigendom verleend wordt, zal zijn in werking getreden.

Artikel 152 lid 1 blijft dientengevolge vooralsnog buiten toepassing, terwijl dus nog steeds, in geval van vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom door het openbaar gezag, de vraag rijst, of zoodanige vernietiging of onbruikbaarmaking niet is onwettige onteigening en bij gevolg in strijd met de Grondwet.

De Hooge Raad beslist hieromtrent bij arrest van 3 December 1892, Weekbl. No 6289, dat

de gemeentewetgever, al is ook de regeling bij artikel 5 der additioneele artikelen bedoeld er nog niet, kan bevelen, dat visch en vleesch waarvan het gebruik schadelijk is of vermoed wordt te zijn schadelijk voor de gezondheid, op last van Burgemeester en Wethouders ten koste van den eigenaar zal worden begraven, — op grond, dat, al blijft artikel 152 lid 1 voorloopig buiten toepassing, bij het 5e der additioneele artikelen geene wijziging is gebracht in het reeds in de Grondwet zelve neergelegde beginsel, dat er streng behoort te worden onderscheiden tusschen onteigening ten algemeenen nutte en het vernietigen of onbruikbaar maken van eigendom als politiemaatregel, en de bevoegdheid, om dit laatste bij de wet of wettige verordening te bevelen bij artikel 5 der additioneele artikelen thans uitdrukkelijk is erkend, zoo dat er geen strijd is met de Grondwet. —

Reeds in 1860 had de Regeering in overeenstemming met den Raad van Haarlem beslist, dat de kosten van het vervoeren en begraven van afgekeurd slachtvee door den eigenaar zelf gedragen moesten worden, omdat hij, die ziek slachtvee ter slachting

aanbiedt, bij afkeuring de kosten moet betalen, die door het vervoeren en begraven van dat vee worden teweeggebracht en dat die betaling beschouwd moet worden als een nadeel, dat hij in het algemeen belang ondervindt.

De Regeering achtte toen dus het vervoeren en begraven van afgekeurd slachtvee geene onteigening, bij gevolg geen strijd met de Grondwet aanwezig. Wat de betaling der kosten betreft, meenden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, dat die ten laste der gemeente behoorden te komen, daar het kosten waren, die de politiemaatregel na zich sleept, en dergelijke kosten ten laste der gemeente dienen te komen.

---

b. De Burgerlijke wetten.

In de tweede plaats moeten wij nagaan, in hoeverre de plaatselijke wetgever bij het vaststellen van verordeningen wordt geoordeeld met de burgerlijke wetten in aanraking of in botsing te komen.

Te bespreken vallen hier artikel 354, 625, 672 sqq., titel 5 boek II, titel I, titel III, titel VII boek III, en artikel 2014 B. W.

Artikel 354.

Het kind blijft onder hunne macht (de macht der ouders) *tot aan zijne meerderjarigheid.*

In den 15n titel van het eerste boek van het Burgerlijk Wetboek wordt gesproken over de vaderlijke macht en artikel 354 zegt hiervan uitdrukkelijk, dat het kind tot aan zijne meerderjarigheid onder de ouderlijke macht blijft.

Mag nu een gemeentebestuur die macht gedeeltelijk overnemen? Deze vraag deed zich voor, toen de plaatselijke wetgever zich de bevoegdheid toekende, om het rooken aan kinderen beneden zekeren leeftijd te verbieden.

De Minister zag hierin geen bezwaar en besliste bij decisie van 1890 Gem. Stem 2013, dat het rooken aan personen beneden den leeftijd van 16 jaren door den Raad kan worden verboden.

Deze meening is in strijd met die van Gedeputeerde Staten van Gelderland, die vernietiging der betrekkelijke verordening door den Koning hadden voorgesteld, op grond dat zulk een verbod lag op den weg der ouders, maar niet van de gemeente, omdat het noch de openbare orde, noch de open-

bare veiligheid der gemeente raakt, en dus deze beperking der persoonlijke vrijheid buiten de grenzen van artikel 135 gaat.

Artikel 625.

Eigendom is het recht om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrektste wijze te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of de openbare verordeningen, daargesteld door zoodanige macht, die daartoe, volgens de Grondwet, de bevoegdheid heeft, en mits men aan de rechten van anderen geen hinder toebrenge; alles behoudens de onteigening ten algemeenen nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, in gevolge de Grondwet.

De wetgever geeft in dit artikel eene definitie van eigendom. Hij verstaat er onder het recht om vrij over eene zaak te beschikken, mits er geen gebruik van gemaakt worde in strijd met wet of wettige verordening en de rechten van anderen niet gekrenkt worden; de wetgever erkent dus, dat er machten zijn, die volgens de Grondwet de bevoegdheid hebben, bij verordening den eigendom te beperken. Hoe ver mogen die verordeningen nu gaan?

Hieromtrent vinden wij geen antwoord in de wet, zoodat wij in de gevallen van de practijk moeten zien, hoe daar de grenzen getrokken worden.

Daar de eigendom het recht is, om op de volstrektste wijze over eene zaak te beschikken, mag de eigenaar zijn gebouw afbreken, maar nu heeft zich de vraag voorgedaan, of het volgens artikel 625 geoorloofd was, dat een gemeente bestuur dit recht tot afbreken of uitbreken afhankelijk stelt van voorafgaande vergunning van den Raad.

Bij Koninklijk Besluit van 31 Maart 1862 Stbl No. 35 werd beslist, dat wel bij artikel 135 der gemeentewet aan den Raad de macht was gegeven tot het maken van politieverordeningen en daarbij ook volgens artikel 625 B. W. het eigendomsrecht kon worden beperkt, doch dat die beperking niet verder mag gaan dan hetgeen voor de zorg van de openbare orde en veiligheid wordt gevorderd.

Met het oog hierop zou het, ten einde daarvoor bij het afbreken van gebouwen steeds gewaakt kunne worden, aan het gemeente bestuur wel vrijstaan eene voorafgaande kennisgeving van het voornemen tot afbreken te vorderen, maar door

het verbod, om zonder vergunning van den Raad gebouwen uit- of af te breken, worden de grenzen der politiebevoegdheid bij artikel 135 der gemeente wet aan den Raad gegeven overschreden en is dit bij gevolg in strijd met de wet, op grond, dat de beperking van het eigendomsrecht door den Raad niet verder mag gaan, dan hetgeen door de zorg voor de openbare orde en veiligdheid wordt gevorderd. [1])

Dezelfde meening treffen wij ook bij Gedeputeerde Staten aan.

Zoo beslisten Gedeputeerde Staten van Zeeland bij decisie van 1878 Gem Stem 1469, dat het buiten de bevoegdheid van den Raad ligt, om te verbieden, zonder vergunning van Burgemeester en Wethouders eenig gebouw aan den openbaren weg van binnen uit te breken, of van muren, gebinten, zolders, daken of ramen te ontdoen, omdat ook hier enkele kennisgeving voldoende is, om het gemeentebestuur in staat te stellen in het belang der openbare veiligheid maatregelen te nemen.

---

[1]) Idem: K. B. 2 September 1870 Stbl. No. 158.
Van dezelfde meening waren de Ministers:
Missieve Minister Binnenl. Zaken 1877 Gem. stem 1424.
Decisie Minister Binnenl. Zaken 1890 Gem. stem 2128.

Eene andere vraag is, of bij plaatselijke verordening aan Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid kan worden gegeven, om over het uiterlijk aanzien van eene woning te oordeelen en daaromtrent te beslissen.

De Regeering bepaalde bij monde van den Minister in 1874, Gem. Stem 1179, dat dit niet geoorloofd is, omdat dit verder gaat dan de beperking van het eigendomsrecht in het belang eener goede polltie ten aanzien van gebouwen krachtens artikel 135 der gemeentewet en artikel 625 B. W. toelaat.

In 1887 achtte de Minister bij decisie Gem. Stem 1951 zulk een voorschrift echter geoorloofd.

Bij bovengemelde missieve van 1874 oordeelde de Minister den gemeente Raad ook niet bevoegd, aan Burgemeester en Wethouders de macht te verleenen, om een huis te doen afbreken uit hoofde van zijn uiterlijk aanzien, wanneer de eigenaar het niet afbreekt of herstelt, omdat dit te veel ingrijpt in het eigendomsrecht.

Eene andere vraag had zich voorgedaan en wel of de Raad de vergunning tot bouwen van kleine

woningen in zekere staat kon weigeren op grond, dat in dat gedeelte der stad zulke woningen niet pasten.

De Regeering achtte den Raad hiertoe onbevoegd en vernietigde eene dergelijke bepaling, op grond, dat zoodanige bevoegdheid aan het gemeentebestuur gegeven verder gaat dan de beperking van het eigendomsrecht in het belang eene goede politie ten aanzien van gebouwen, krachtens artikel 135 der gemeentewet in verband met artikel 625 B. W. toelaat, welke zich bepaalt tot de zorg voor de geregelde plaatsing der gebouwen en voor de openbare veiligheid en gezondheid. [1])

Nog eene andere vraag deed zich naar aanleiding van dit artikel voor en wel of ook aan iemand anders dan aan den eigenaar de verplichting tot onderhoud kan worden opgelegd.

De Regeering besliste bij Koninklijk Besluit van 19 Juni 1885 Stbl. no. 128, dat de Raad de hem bij artikel 135 gegeven bevoegdheid overschrijdt,

---

[1]) K. B. 23 November 1863 Stbl. No. 132.

wanneer hij bij politieverordening aan ieder de verplichting oplegt, om de beken, waterleidingen en tochtslooten, welke door of langs bij hem in gebruik zijnde gronden loopen, te schoonen en te onderhouden volgens voorschriften door Burgemeester en Wethouders te geven, omdat zulk eene verplichting wel krachtens artikel 625 B. W. kan rusten op den eigenaar dier beken enz, maar de Raad niet zoo ver kan gaan, dat zelfs gebruikers van gronden de beken enz. van naburige eigenaars zouden moeten onderhouden en schoonen. —

Hetzelfde gevoelen treffen wij aan bij Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland in hun advies van 1874 Gem. Stem 1277, inhoudende, dat het recht der gemeente-besturen, om bij strafverordening onderhoudsplicht op te leggen moet worden afgeleid uit artikel 625 B. W. in verband met de artikelen 135 en 161 der gemeentewet. Uit gemelde artikelen volgt wel de bevoegdheid der gemeentebesturen, om aan de eigenaars van zekere werken of inrichtingen in het algemeen de verplichting op te leggen, om die werken op bepaalde wijze te onderhouden, maar de bevoegdheid tot het opleggen

van onderhoudsplicht aan hen, die van die werken geen eigenaars zijn, kan uit de gemelde artikelen of uit eenig ander wettelijk voorschrift niet worden afgeleid. —

In spoedeischende gevallen acht de Minister van Binnenl. Zaken van 1876 Gem. Stem 1378 het echter geoorloofd, in eene gemeente-verordening het herstel van bouwvallige woningen alsmede voldoening der kosten door Burgemeester en Wethouders in het belang der gemeente aangewend, ook op te leggen aan den persoon, die met het beheer en het opzicht van die woningen is belast, in geval geen eigenaar in die gemeente bij Burgemeester en Wethouders bekend is. —

De bevoegdheid om onderhoudsplicht aan den eigenaar op te leggen wordt overigens algemeen erkend.

Zoo bepaalde de Regeering in 1861, dat aan de eigenaars van huizen de verplichting kan worden opgelegd, om al datgene te verrichten, wat tot goede instandhouding der riolen, voor zooverre zij onder hunne erven loopen, noodig is, alsmede, om, voor zooverre hunne perceelen aan open riolen

grenzen, hunne erven door muren of beschoeiingen van de riolen afgescheiden te houden.[1]) –

Nog eene andere quaestie is, of de Raad de verplichting tot overkluizing van wateren, waarin riolen en secreten uitloopen, kan opleggen.

De Hooge Raad achtte den Raad hiertoe bevoegd bij arrest van 24 September 1872 Weekbl no. 3512.

Gedeputeerde Staten van Friesland waren echter van eene andere meening blijkens hunne decisie van 1892 Gem. Stem 2196, inhoudende, dat de bij gemeenteverordening in het belang der openbare gezondheid aan eigenaars van slooten opgelegde verplichting tot dempen dier slooten, feitelijk het eigendomsrecht dier slooten illusoir maakt, daar dientengevolge het voorwerp van dat recht ten eenenmale van natuur verandert en dus met de wet niet is te rijmen.

Ten slotte heeft zich de vraag voorgedaan, of een gemeentebestuur bevoegd is, de inrichting van een privaat te bevelen met toepassing van een bepaald stelsel.

---

[1]) Idem: Regeering 1867.

De Hooge Raad besliste bij arrest van 17 Juni 1878 Weekbl. no. 4269, dat de Raad hiertoe bevoegd is, overwegende, dat aan den Raad behoort het maken van verordeningen, die vereischt worden in het belang onder andere van de openbare gezondheid en dat voorschriften aangaande de wijze van ontlasting van een privaat kunnen strekken tot bevordering der openbare gezondheid.

Artikel 672 sqq.

In artikel 672 sqq. of met andere woorden in den 4en titel van het tweede boek spreekt de wetgever over de verschillende rechten en verplichtingen van eigenaars van naburige erven.

Eerst valt te spreken over de afsluiting van erven.

Het Hof te 's Hertogenbosch besliste bij arrest van 10 Juli 1894 Weekbl. no. 6510, dat het geoorloofd is in het belang der openbare orde verordeningen in het leven te roepen tot behoorlijke afsluiting tusschen een druk bewandelde en bereden baan en partikuliere eigendommen en tevens de

wijze, waarop die zullen moeten geschieden te bepalen.

Reeds in 1874 had de Minister bij missieve Gem. Stem 1179 bepaald, dat het gemeentebestuur wel tot het bevelen van afsluitingen bevoegd is, maar, dat het niet geoorloofd is, bij plaatselijke verordening de verplichting op te leggen, om bij afbraak van huizen de open plaats door een steenen muur af te sluiten, daar de wijze van afsluiting onverschillig is. —

De afsluiting echter van erven onderling is een onderwerp, dat buiten de bevoegdheid van den gemeente-wetgever gaat, zooals beslist werd bij decisie van Gedeputeerde Staten van Limburg 1873 Gem. Stem 1210.

Bij missieve van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 1884 Gem. Stem 1726 werd de Raad niet bevoegd geoordeeld bij verordening te bepalen, dat op last van de bouwpolitie een ieder verplicht is te dulden, dat tegen zijn eigendom schorren of stempels geplaatst worden tot ondersteuning van eens anders gebouw.

In artikel 715 B. W. wordt bepaald, dat ieder, wiens erf of land zoo tusschen andere landen ligt ingesloten dat het geen toegang heeft tot de gemeene vaart of den gemeenen weg, bevoegd is een uitweg te vorderen.

Voor dit speciale geval regelt dit artikel dus de rechten en verplichtingen der eigenaars van naburige erven. De Hooge Raad achtte het nu bij arrest van 14 Mei 1856 Weekbl. No. 1871 niet geoorloofd, dat de plaatselijke wetgever de rechten van mede-eigenaren onderling regelde, zoodat het ook niet in de bevoegdheid van den Gemeente Raad ligt, het maken van uitwegen op of van wegen aan partikulieren behoorende, zonder toestemming van den eigenaar onder strafbedreiging te verbieden.

In verband met den 5a titel van boek II B. W. (van erfdienstbaarheden) is de vraag gerezen, of de Raad, zoo hij al toepassing van een bepaald stelsel voor een privaat kan voorschrijven, dit ook kan bepalen voor het geval, dat iemand een erfdienstbaarheid van uitloozing heeft.

De Hooge Raad besliste hieromtrent bij arrest van 25 November 1889 Weekbl. No. 5805, dat dit niet kan en wel op grond, dat tengevolge van eene plaatselijke verordening wel de uitoefening van een recht van erfdienstbaarheid evenals het eigendomsgebruik kan worden beperkt, maar evenmin als het eigendomsgebruik te niet kan gaan, zoodat van eene plaatselijke verordening het verbod, om de faecaliën der secreten zonder vergunning van Burgemeester en Wethouders op andere wijze dan door tonnen te verwijderen, te doen verwijderen of te bewaren, geen inbreuk kan maken op eene door verjaring verkregen erfdienstbaarheid van uitloozing.

Ook met de bepalingen vervat in het 3e boek van het Burgerlijk Wetboek is de plaatselijke wetgever herhaaldelijk in aanraking gekomen.

Vooreerst is dit geschied op het terrein van de vrijheid van overeenkomst.

Het Burgerlijk Wetboek laat partijen hieromtrent geheel vrij; mag nu de plaatselijke wetgever die vrijheid beperken?

De Rechtbank te Groningen besliste bij vonnis van 5 Maart 1885, dat de bepaling eener plaatselijke verordening, waarbij zekere handeling verboden en strafbaar gesteld wordt, tenzij daartoe verlof is verkregen van een partikulier — in casu de directie van een hardrijderij op het ijs — in strijd is met de wet.

Dezelfde meening vinden wij in de decisie van den Minister van Binnenl. Zaken van 1890 Gem. Stem 2085, inhoudende, dat het in strijd is met de wet, om in eene plaatselijke verordening het verleenen van iemands lokaal of erf voor openbare vermakelijkheden afhankelijk te stellen van vergunning van het openbaar gezag, omdat het verleenen van de beschikking over zijn erf of lokaal is de uitoefening van eene bevoegdheid van privaatrechtelijken aard, waaromtrent geene regelen in eene plaatselijke verordening kunnen worden gesteld. [1])

Ook Gedeputeerde Staten van Groningen waren in hun advies van 1878 Gem. Stem 1457 van deze

---

[1]) In dit opzicht anders decisie Minister 1885 Gem. Stem 1819.

meening, bepalende, dat de bepaling in eene verordening op het leggen van schepen, waarbij hunne ligplaats aan de landzijde afhankelijk is gesteld van de toestemming der eigenaren van heemen, en voorziening is genomen tegen het willekeurig bevestigen van touwen aan boomen enz. van partikulieren, betreft geen onderwerp van openbare orde, maar heeft tot onderwerp bijzondere belangen.

Dezelfde meening was de Minister bij decisie van 1891 W. B. A 2273 toegedaan, waar het gold de vraag, of in eene gemeenteverordening voorschriften mochten worden gegeven ter regeling van de prijsbepaling van het brood. Ook hier werd zoodanige bepaling een inbreuk op de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek geacht, welke partijen, wat de overeenkomst zelve aangaat, geheel vrijgelaten.

Eene andere vraag is, of bij politieverordening kan worden bevolen, op elk brood van eenigen omvang het gewichtcijfer aan te brengen.

De Hooge Raad achtte den Gemeenteraad tot het maken van zulk eene bepaling bevoegd bij arrest van 3 April 1877 Weekbl. No. 4118, op grond, dat

deze bepaling moet geacht worden te strekken, om de beoordeeling der broodprijzen in verband met het gewicht voor het publiek mogelijk te maken en op dezen grond te behooren tot het huishoudelijk belang der gemeente en dus te vallen onder artikel 135 der gemeentewet.

Niet in strijd met bovengemelde vrijheid achtte het Koninklijk Besluit van 1881 Gem. Stem 1580 de bepaling in eene verordening ter voorkoming of blussching van brand of in eene afzonderlijke verordening, dat ieder ingezetene onder strafbedreiging tegen verzuim verplicht is aan het gemeentebestuur schriftelijk opgave te doen van zijne vaste of losse goederen in de gemeente, welke hij tegen brandschade verzekerd heeft, met vermelding tevens van het bedrag waarvoor en de maatschappij waarbij de verzekering is geschied.

Gedeputeerde Staten van Gelderland waren in 1889 Gem. Stem 2036 van eene andere meening.

De Regeering bleef echter blijkens missieve van van den Minister van 1892 bij haar gevoelen, doch ook toen dachten Gedeputeerde Staten van Gelderland anders.

Eene andere vraag is, of de gemeente-wetgever niet in botsing komt met het Burgerlijk Wetboek, waar hij bepalingen geeft omtrent het strafbaar stellen van eigenaars van huisdieren voor overlast door die dieren te veroorzaken.

Artikel 1404 toch zegt, dat de eigenaar van een dier of degene, die zich van hetzelve bedient, zoolang hetzelve tot zijn gebruik verstrekt, aansprakelijk is wegens de schade, welke het dier heeft veroorzaakt, hetzij hetzelve onder zijn toezicht en bewaring, dan wel verdwaald of ontsnapt zij.

Niettegenstaande dus dit artikel den eigenaar voor zijne dieren verantwoordelijk stelt, achtte de Minister bij decisie van 1871 Gem. Stem 1092 het toch geoorloofd, dat bij politieverordening eigenaars van honden en andere huisdieren strafbaar worden gesteld wegens overlast in het algemeen door dieren te veroorzaken aan de ingezetenen.

In den 7en titel van het derde boek geeft de wetgever bepalingen voor het huren en verhuren van goederen en diensten.

Mag de plaatselijke wetgever nu voor dit onder-

werp nog bepalingen maken, of moet hij zich van regeling hieromtrent onthouden?

Kan, daar het Burgerlijk Wetboek omtrent den tijd, waarop de huurder eene gehuurde woning mag betrekken niets aangeeft, maar dit geheel van de huurovereenkomst laat afhangen, de Raad bij verordening het betrekken van nieuw gebouwde of grootendeels vernieuwde woningen vóór het verstrijken van zekeren termijn verbieden?

Neen, besliste de Minister in 1854 Gem. Stem 155, en wel, omdat wel bepalingen, die betrekking hebben op ongezonde woningen het algemeen belang der gemeente kunnen gelden, maar dat dit bij eene zoodanige verordening het geval niet is, daar hier de persoonlijke vrijheid beperkt wordt in het belang van het individu, dat de woning betrekt, niet van de gemeente. —

De overweging van den Minister is hier zeker zeer vreemd, want moge het individu door de betrekkelijke bepaling worden getroffen, dit is het geval bij iedere verordening, terwijl in dit geval de verordening evenzeer als in alle andere gevallen op allen, die zich in dien toestand bevinden, toepasselijk is.

Deze meening wordt dan ook door geene der volgende Ministers gedeeld.

Zoo bepaalde de Minister in 1857 bij missieve, dat verordeningen op het bouwen en betrekken van nieuwe en het ontruimen van ongeschikte en voor de gezondheid gevaarlijke woningen zijn ge oorloofd. [1])

Ook de jurisprudentie deelt dit gevoelen.

De Hooge Raad besliste bij arrest van 1 October 1856 Weekbl. No. 1791 in gelijken zin als de Minister in 1857. [2])

Eveneens oordeelden de lagere rechtscolleges.

Zoo de Rechtbank te Amsterdam bij vonnis van 29 Maart 1866 Weekbl. no. 2815 en de Kantonrechter te Breda bij vonnis van 13 Juli 1867 Weekbl. no. 3022.

Over de vraag, of het gemeentebestuur de ontruiming van ongeschikte en bouwvallige huizen kan bevelen bestaat echter nog verschil van mee-

---

[1]) Idem: decisie M. B. Z. 1866 G. St. 843; miss. 1871 W. B. A. 1170.

[2]) Idem: H. R. 22 Februari 1892 W. 6160.

ning. We zagen boven dat de Minister van 1857 zulk eene bepaling geoorloofd achtte, doch Gedeputeerde Staten van Noord-Holland waren in hun advies van 1870 Gem Stem 1041 van andere meening.

Nog onlangs bij Koninklijk Besluit van 12 Juli 1897 Stbl. no 175 werd eene strafverordening van Utrecht vernietigd, waarbij aan Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid was toegekend, de ontruiming van huizen te gelasten, die overbevolkt zijn en de zuivering van huizen in hooge mate met ongedierte besmet. [1])

De vrijheid van verhuren wordt ten slotte door de Regeering geschonden geacht door een voorschrift, waarbij bepaald wordt, dat ieder te bouwen of te verbouwen perceel slechts door twee huisgezinnen mag worden bewoond, zooals blijkt uit

---

[1]) Ook bij K. B van 7 Maart 1876 Stbl. No. 47 werd eene verordening op het bouwen en betrekken van nieuwe, alsmede op het ontruimen van ongeschikte en voor de gezondheid nadeelige woningen vernietigd, daar dit verder ging dan de bevoegdheid van den Raad krachtens art. 135 Gem wet en 625 B. W. was.

het verslag van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 1893 Gem. Stem 2282.

Op het gebied van huur en verhuur van diensten acht de Regeering blijkens het Koninklijk Besluit van 15 Maart 1863 Stbl. No. 17 een optreden van den plaatselijken wetgever niet geoorloofd.

In dit Koninklijk Besluit toch wordt beslist, dat de regeling van een bijzonder toezicht op de dienstboden buiten den kring van den gemeente wetgever valt. —

De Regeering vindt dus hier nadere regeling van de bepaling der artikelen 1637—1639 B. W. niet geoorloofd.

Eindelijk moeten wij hier nog een arrest van den Hoogen Raad noemen, volgens hetwelk de gemeente wetgever in botsing zou komen met eene bepaling van het 4e boek van het Burgerlijk Wetboek.

Het gold hier namelijk de vraag, of de Raad bevoegd was bij verordening te bepalen, dat het gevondene aan den Burgemeester moet worden gebracht, of, zoo het moeielijk te vervoeren is, de vondst aan den Burgemeester moet worden gemeld.

Neen, besliste de Hooge Raad bij arrest van 14 Januari 1895 Weekbl. No. 6616, op grond dat het in strijd is met artikel 2014 B. W. [1]), dat de Burgemeester, zoo het bedoelde voorwerp niet door den eigenaar is teruggehaald, tot verkoop daarvan overgaat en de opbrengst in de gemeentekas deponeert.

---

c. De wetten van Koophandel.

Ook met bepalingen van de wetten van Koophandel is de plaatselijke wetgever in aanraking gekomen.

---

[1]) Artikel 2014 B. W.: Met betrekking tot roerende goederen, die noch in renten bestaan, noch in inschulden, welke niet aan toonder betaalbaar zijn, geldt het bezit als volkomen titel. Niettemin kan degene, die iets verloren heeft of aan wien iets ontvreemd is, gedurende 3 jaren, te rekenen van den dag, waarop het verlies of de ontvreemding heeft plaats gehad, het verlorene of ontvreemde als zijn eigendom terugvorderen van dengenen, in wiens handen hij hetzelve vindt; enz.

In titel 4 van boek II W. v. K. wordt gehandeld over het huren van scheepsofficieren en scheepsgezellen en worden een aantal bepalingen gegeven, inhoudende de rechten en verplichtingen dier officieren en gezellen.

Mag nu het gemeente bestuur dit onderwerp nog nader regelen?

Neen besliste het Koninklijk Besluit van 24 September 1860 Stbl. No. 59, vernietigend artikelen der politieverordening van 's Hage, waarin onder strafbedreiging voorschriften werden gegeven omtrent de inschrijving van motrozen van visschersvaartuigen in de monsterrol en het in dienst nemen van matrozen tot de bemanning van een ander vaartuig of boot behoorende, verboden wordt, daar dit een onderwerp van algemeen rijksbelang is, omdat het in het Wetboek van Koophandel geregeld is.

---

d. De Strafwetten.

Bij de behandeling van dit onderdeel komen ter bespreking in aanmerking de artikelen 250, 424,

429, 431, 438, 453 en 459 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 250 (en 452.)

Naar aanleiding van dit artikel heeft zich de vraag voorgedaan, of de plaatselijke wetgever bij verordening het houden van een bordeel mag verbieden.

Men beriep zich op artikel 250, waar over koppelarij, en artikel 452, waar over den bordeelhouder gesproken wordt en wilde hiermede aantoonen, dat de plaatselijke wetgever niet bevoegd was zulk eene verordening te verbieden.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland achtten in 1892 Gem. Stem 2208 den plaatselijken wetgever tot regeling van dit onderwerp niet bevoegd, omdat hij hierbij in een onderwerp van rijksbelang treedt, daar het Wetboek van Strafrecht in de artikelen 250 en 452 voorschriften heeft gegeven tegen het bevorderen van ontucht.

Van geheel andere meening was de Minister van Binnenl. Zaken, die bij decisie van 1892 be-

sliste, dat de bewering, dat het onderwerp der bordeelen uit den aard der zaak niet tot den werkkring der gemeentebesturen zou behooren, moeielijk met gronden kan worden gestaafd, en ook in strijd schijnt te zijn met artikel 188 der gemeentewet, dat aan den Burgemeester opdraagt de politie over de huizen van ontucht, welke politie volgens de toelichting der wet krachtens plaatselijke verordeningen wordt uitgeoefend.

Ook is niet aan te nemen het gevoelen, dat de rijkswetgever het onderwerp tot eene zaak van algemeen rijksbelang heeft verklaard. Wel heeft die wetgever blijkens artikel 250 Wetboek van Strafrecht het onderwerp van het teweeg brengen of bevorderen van ontucht niet verder willen regelen en kan uit de geschiedenis van dat artikel worden opgemaakt, dat men het houden van huizen van ontucht niet heeft willen verbieden, doch er is geen blijk, dat de wetgever het onderwerp der bordeelen heeft willen regelen en daardoor zou hebben uitgesloten de bevoegdheid der gemeente-besturen, om, indien zij het voor hunne gemeente wenschelijk achten mochten, het houden van bordeelen te verbieden. —

Dat de door den Minister geuite meening de heerschende is, blijkt uit de verordeningen in dien zin, die in onderscheidene gemeenten sedert zijn tot stand gekomen.

In artikel 424 bedreigt de wetgever straf tegen het plegen van baldadigheid.

Mag dit nader worden geregeld bij plaatselijke verordening?

Neen, bepaalde de Rechtbank te Tiel bij vonnis van 18 Januari 1894 Weekbl. No. 6465, beslissende, dat het niet mogelijk is in eene verordening te bepalen: onverminderd het bepaalde bij artikel 424 Wetboek van Strafrecht is het verboden op of aan den openbaren weg met steenen, sneeuwballen of andere voorwerpen te gooien, — daar het Wetboek van Strafrecht in het algemeen tegen dezelfde soort van feiten straf bedreigt.

Een andere vraag is, of de plaatselijke wetgever mag verbieden in de gemeente vuurwerk af te

steken zonder schriftelijke vergunning van den Burgemeester.

Bij vonnis van December 1886 Gem. Stem 1840 besliste de Kantonrechter van Gouda, dat eene dergelijke bepaling heeft opgehouden te gelden.

In het W. v. S. wordt namelijk in artikel 429 straf bedreigd tegen hem, die een vuurwapen afschiet, een vuurwerk ontsteekt of een vuur aanlegt op zoo korten afstand van gebouwen of goederen, dat daardoor brandgevaar kan ontstaan.

De plaatselijke wetgever moet zich dus volgens dit vonnis van regeling onthouden en eene reeds bestaande bepaling moet voor de regeling van de hoogere macht wijken.

Mag niettegenstaande de bepaling van artikel 431, waarbij het verwekken van burengerucht strafbaar gesteld wordt, de plaatselijke wetgever dit onderwerp nader regelen?

Neen, zeide de Regeering bij Koninklijk Besluit van 3 December 1896 Stbl. No. 12.

De Minister was echter van andere meening,

blijkens zijne missieve van 20 April 1895 Gem. Stem 2273, inhoudende, dat de Raad wel bevoegd is straf te bedreigen tegen hem, die zich zoo op de openbare straat ophoudt of gedraagt, dat hij anderen in hunne vrijheid belemmert of het lastig maakt en hieruit verstoring van de openbare orde of de nachtrust kan voortvloeien.

Bg decisie van 1888 Gem. Stem 1928 besliste de Minister, dat de Raad aan houders van logementen, slaapsteden of andere inrichtingen uitsluitend of gedeeltelijk tot het verschaffen van nachtverblijf aan personen bestemd, de verplichting niet mag opleggen, om des avonds tusschen 9 en 10 uur aan den Burgemeester in den door hem voor te schrijven vorm opgave te doen van alle personen gedurende den afgeloopen dag tot het houden van nachtverblijf ten hunnent aangekomen, omdat artikel 438 W. v. S. de verplichting om de bewuste registers te toonen afhankelijk stelt van de aanvrage des Burgemeesters en de gemeente Raad derhalve van deze voorwaarde niet kan afwijken.

Ten aanzien van dit onderwerp achtte de Minister dus aanvulling van de desbetreffende bepaling door het gemeente bestuur niet geoorloofd.

Nog eene andere quaestie is, of de openbare dronkenschap door artikel 453 W. v. S. in zijn geheelen omvang is geregeld.

De Hooge Raad meende blijkens arrest van 24 April 1882 Weekbl. No. 4782, dat het onderwerp in zijn geheelen omvang door dat artikel binnen den kring van onderwerpen van rijksbelang is getrokken, zoodat den lageren wetgever hieromtrent geene verordenende bevoegdheid meer toekomt.

De Minister achtte echter bij zijne missieve van 1887 Gem. Stem 1854 den Raad bevoegd, in eene politieverordening op te nemen het verbod, om zich in kennelijken staat van dronkenschap te bevinden in herbergen of andere voor het publiek toegankelijke plaatsen. —

Hierdoor gaf de Minister te kennen, dat volgens zijne meening de plaatselijke wetgever ten aanzien van dit onderwerp nog regelende bevoegdheid toe-

komt, dus dat het onderwerp niet in zijn geheelen omvang door den rijkswetgever geregeld is.

Bij gevolg bestaat ook hieromtrent tusschen Regeering en jurisprudentie verschil van opvatting.

De bevoegdheid tot uitbreiding van een wetsartikel wordt den plaatselijken wetgever toegekend bij arrest van den Hoogen Raad van 22 April 1895, No. 6654, dat bepaalde, dat de gemeentebesturen mogen bevelen, dat alle houders van vee verplicht zijn hun vee òf afgesloten te hebben òf steeds zelf of door andere toerekenbare personen onder hoede te hebben, daar deze bepaling veel verder strekt dan artikel 459 W. v. S. [1]) —

Ten aanzien van de vraag, of de plaatselijke wetgever bevoegd is een wettelijke regeling nader uit te werken, bestaat, zooals uit vele gevallen blijkt, al eene zeer onvaste meening.

---

[1]) Artikel 459: Hij, die zonder daartoe gerechtigd te zijn, vee laat loopen in tuinen, hakbosschen of rijswaarden, op eenig wei- of hooiland of op eenigen grond, die bezaaid, bepoot of beplant is, of die ter bezaaiïng, bepoting of beplanting is gereedgemaakt, wordt gestraft met geldboete van ten hoogste vijf en twintig gulden.

Iets anders is het natuurlijk, zoo de Raad onderwerpen regel, waarin door den hoogeren wetgever reeds is voorzien. Daartoe is de gemeente wetgever zeker niet bevoegd, zooals ook naar aanleiding van dit artikel meermalen beslist is.

Zoo het Koninklijk Besluit van 13 Mei 1896 Stbl. No. 79, vernietigend de bepaling, dat paarden runderen of andere dieren niet mogen loopen in weiden of op landen, wanneer de eigenaar dier dieren daartoe niet gerechtigd is, — op grond, dat dit geregeld is in artikel 458, 459, 461 W. v. S. [1])

Artikel 432 bedreigt straf tegen het bedelen in het openbaar; dit onderwerp behoort dus niet tot den kring der onderwerpen tot welker regeling de gemeenteraad bevoegd is.

De Kantonrechter van Meppel achtte bij vonnis van 1895 Gem. Stem 2279 den Raad echter wel bevoegd bepalingen te maken ter wering van de vermomde bedelarij.

---

[1]) Idem: K. B. 13 Mei 1896 Stbl. No. 80.

Artikel 1 W. v. Sv.

Niemand mag tot straf vervolgd of veroordeeld worden, dan op de wijze en in de gevallen bij de wet voorzien.

Daar dit artikel slechts de wet de bevoegdheid geeft de wijze en de gevallen aan te geven, in welke iemand tot straf kan worden vervolgd of veroordeeld, is hieromtrent den gemeentewetgever alle regelende bevoegdheid ontzegd.

Op grond van strijd met de wet (artikel 1 W. v. Sv.) achtte de Hooge Raad dienovereenkomstig den gemeente Raad onbevoegd, politieverordeningen te maken omtrent de opsporing van strafbare feiten. [1])

---

e. De andere wetten.

De Begrafeniswet.

Naar aanleiding van deze wet is de vraag gerezen of het als tot de openbare orde behoorende is te beschouwen het gebruik van lijkdienaars bij

---

[1]) Arrest van 12 April 1894 Weekbl. No. 6954.

het ter aarde bestellen van lijken verplichtend te stellen.

Ja, besliste de Minister van Binnenl. Zaken bij decisie van 1858 Gem. Stem 413, op grond, dat het in het belang der openbare orde is te beschouwen, dat bij politieverordening voor het in acht nemen der vereischte welvoegelijkheid wordt gezorgd, en bedoelde verplichting dienstig kan zijn, om de betrachting der welvoegelijkheid te verzekeren.

Wet op het Lager Onderwijs.

In artikel 3 alinea 3 dezer wet wordt bepaald, dat aan bijzondere scholen noch aan bijzondere inrichtingen tot opleiding van onderwijzers vanwege de gemeente geldelijke bijdragen of eenige andere ondersteuning middellijk of onmiddellijk mag worden toegekend, dan in de gevallen en onder de voorwaarden in deze wet genoemd.

Een gemeentebestuur had nu een bepaling gemaakt, waarin aan de ouders eene jaarlijksche

toelage uit de gemeentekas werd toegezegd voor ieder kind, hetwelk gedurende één jaar geregeld eene school buiten de gemeente had bezocht.

Hierdoor kwam het gemeente bestuur in strijd met bovengenoemde bepaling der wet, zooals de Regeering besliste bij Koninklijk Besluit van 7 December 1893 Stbl. No. 171, zulk eene bepaling vernietigend, op grond, dat de gemeente zich door zulk een besluit onttrekt aan de verplichting, om op een der door de wet aangegeven wijzen voldoend lager onderwijs te verstrekken en dat hierdoor op andere dan in artikel 3 lid 3 aangegeven wijzen eene bijzondere school zou kunnen worden gesteund.

Evenmin achtte de Regeering den Raad bevoegd tot instelling van zoogenaamde noodklassen voor lager onderwijs, welke, wat de organisatie en den omvang van het onderwijs betreft, van de vereischten in de schoolwet afwijken. [1])

Ook met de wet van 1 Maart 1815 Stbl. No. 21 is de plaatselijke wetgever in aanraking gekomen.

[1]) Aldus: K. B. 10 April 1897 Stbl. No. 104.

Het gold hier het vaststellen van bepalingen voor broodbakkers, ten einde te zorgen, dat zij niet door het uitoefenen van hun beroep het godsdienstig gevoel van anderen zouden krenken.

De Minister besliste bij decisie van 1890 W. B. A 2241, dat de bepaling in eene gemeenteverordening, dat de broodbakkers of hunne dienstbaren in en buiten de gemeente woonachtig, hebben te zorgen, op Zon- en feestdagen met het bezorgen van hunne waren bij hun clientèle gereed en thuis, althans buiten de gemeente te zijn met hunne daartoe gebruikte vervoermiddelen vóór des morgens 9 uur, terwijl op overtreding daarvan straf wordt gesteld, in strijd is met artikel 150 der gemeentewet, daar zij voorziet in hetgeen de wet van 1 Maart 1815 Stbl. 21 als van algemeen rijksbelang beschouwt.

Ook bij Koninklijk Besluit van 26 Juni 1877 Stbl. 154 was de gemeente wetgever geoordeeld zijne grenzen te overschrijden, door eene bepaling vast te stellen, waarbij het spelen op of langs de openbare wegen en voetpaden op Zon- en Christelijke feestdagen voor zoover hierin niet door de

wet van 1 Maart 1815 voorzien was, verboden werd. De Regeering vernietigde deze verordening onder overweging, dat de wet slechts het spelen gedurende den tijd voor de openbare godsdienstoefening verbood, terwijl de verordening het den geheelen dag verbood, en dat de Raad onbevoegd is eene wet aan te vullen.

Ten slotte heeft zich de vraag voorgedaan, of een gemeentebestuur niet in strijd met de wet van 22 Juli 1814 handelde, door bij plaatselijke verordening het houden van onderhandsche loterijen van voorwerpen beneden de waarde van *f* 100 zonder schriftelijke vergunning van Burgemeester en Wethouders te verbieden.

De Hooge Raad besliste bij arrest van 15 Maart 1897 W. B. A. 2499, dat zoodanige bepaling in overeenstemming is met artikel 5 dier wet, en niet in strijd met eenig voorschrift der gemeentewet.[1])

Dit college acht den Raad dus tot het geven van zulk een voorschrift bevoegd.

---

[1]) Idem: H R. 10 Mei 1897 Weekbl. No. 6962.

f. Provinciale Reglementen.

Het betreft hier de quaestie, of de plaatselijke wetgever bevoegd is, zoo noodig andere voorzorgsmaatregelen te nemen dan de provinciale reglementen inhouden.

Wij vinden hier weder verschil van gevoelen tusschen Hoogen Raad en Regeering.

De Hooge Raad besliste constant, dat het gemeente bestuur hiertoe bevoegd is.

Zoo bij arrest van 9 Juni 1879 Weekbl. No. 4398, waarbij beslist werd, dat de gemeente-wetgever volkomen bevoegd is in het belang der orde en veiligheid op de straten en wegen binnen de gemeente andere voorzorgsmaatregelen te nemen dan de provinciale reglementen inhouden [1])

De Regeering huldigde echter eene andere meening.

Het Koninklijk Besluit van 22 April 1890 Stbl. No. 75 vernietigde eene verordening op het rijden met velocipèdes te Velp, waarbij hetzelfde onder-

---

[1]) Idem: H. R. 15 Januari 1894 Weekbl. No. 6466.
H. R. 28 December 1896.

werp geregeld was als waaromtrent de provinciale politieverordeningen op het gebruik der openbare wegen in Noord-Brabant regelen bevatten.[1]) —

Gedeputeerde Staten gingen in dezen wet de Regeering mede, zooals blijkt uit het advies van Gedeputeerde Staten van Limburg van 1877, bepalende, dat het den gemeente Raad niet vrij staat te verbieden bij dooi weder in bepaalde wijken over de bestrate wegen te rijden met voertuigen beladen boven zeker gewicht, omdat de wet van 6 April 1869 Stbl. No. 39 bepaalt, dat in het onderwerp bij de daarbij betrokken wetten geregeld, voor de wegen niet in onderhoud bij het Rijk, zoo noodig bij provinciaal reglement wordt voorzien.

---

[1]) Idem: K. B. 24 April 1862 Stbl. No. 44.
K. B. 11 Nov. 1896 Stbl. No. 170.
K. B. 21 Mei 1897 Stbl. No. 151.
K. B. 11 Aug. 1897 Stbl. No. 191.

Ten slotte moeten wij nog vermelden, dat de plaatselijke wetgever bij de uitoefening van zijne wetgevende bevoegdheid krachtens artikel 135 der gemeente wet rekening moet houden met de bepalingen vervat in andere artikelen dier wet.

Wij hebben vroeger gezien, dat de eigenaar door het gemeente bestuur tot onderhoud kan gedwongen worden, maar mag nu het gemeentebestuur zoo ver gaan, dat het een ieder de verplichting op kan leggen, om de straatgoot en de straten schoon te houden?

De Hooge Raad besliste bij arrest van 7 Dec: 1869 Weekbl. No. 3174, dat het voorschrift eener plaatselijke verordening, houdende, dat iedere eigenaar, vruchtgebruiker of administrateur van een perceel of erf verplicht is, de straatgoot er langs loopende ter lengte van dat perceel of erf van een ijzeren deksel of dekplaat te voorzien en die goot zóó te onderhouden, dat de waterloozing onbelemmerd blijft, geen sprake is van eene persoonlijke levering of arbeid als bedoeld in art. 239 der ge-

meentewet, maar wel van bevordering der reinheid en mitsdien van de gezondheid, waarvoor de zorg bij artikel 135 uitdrukkelijk aan den Raad is opgedragen.

Ook wat betreft de vraag, of het gemeente bestuur de verplichting tot schoonhouden der straten kan opleggen, was dit college van deze meening.

Zoo besliste het bij arrest van 12 Juni 1893 Weekbl. No. 6360, dat de gemeente wetgever bevoegd is het schrobben en schoonhouden der straten te bevelen, op grond, dat dit schrobben der publieke straat niet als een deel van het onderhoud kan beschouwd worden, waarmede ingevolge de gemeente wet de gemeenten belast zijn.

De gemeente Raden zijn bevoegd, onder strafbedreiging den ingezetenen de verplichting op te leggen, om de straten vóór en langs hunne gebouwen of perceelen behoorlijk schoon te houden en daartoe te wieden en te schrobben.

Zoodanige verplichting kan niet worden beschouwd als de oplegging van een persoonlijken dienst als bedoeld bij artikel 192 en 193 der gemeente wet en evenmin als eene verplichting tot arbeid of

levering als bij artikel 239 dier wet bedoeld. [1])

In de artikelen 192 en 193 wordt de mogelijkheid opengesteld, dat het gemeente bestuur van de ingezetenen zoo noodig persoonlijken dienst of levering van arbeid kan vorderen.

Mag nu het gemeente bestuur zoo ver gaan, van door zijne bepaling feitelijk over den eigendom der ingezetenen te beschikken?

Neen, beslisten Gedeputeerde Staten, naar aanleiding van eene verordening op het aankondigen van den tijd door slaande uurwerken op bijzondere gebouwen, daar dit de strekking heeft, om bijzondere eigendommen dienstbaar te maken aan de voorziening in een door het gemeente bestuur erkend gemeente belang, daartoe over dien eigendom beschikt en veel verder gaat dan eene beperking, waartoe het politierecht grond zou kunnen opleveren.

Eene andere quaestie was, of het gemeente bestuur bepalingen kon maken omtrent het verstrekken van nabuurdiensten.

---

[1]) Idem: H. R. 30 December 1895 Weekblad No. 6753.

Bij Koninklijk Besluit van 25 Januari 1854 Stbl. No. 7 werd de Raad hiertoe niet bevoegd geacht, onder overweging, dat het onderwerp, welks regeling deze verordening zich ten doel stelt, niet behoort tot de wetgevende macht van den plaatselijken wetgever;

dat wel in artikel 192 de inwoners tot het doen van persoonlijke diensten kunnen worden opgeroepen, doch uitsluitend ter handhaving der openbare orde of van het algemeen belang, niet van diensten niet in het belang der gemeente, maar in hun bijzonder belang;

dat daarenboven de vereischten van artikel 192 als: gemis aan bijstand der plaatselijke beambten of vrijwillige hulp en ongenoegzaambeid der plaatselijke middelen tot het betalen van hulp niet aanwezig zijn, dewijl de gemeente tot het verleenen der diensten, waartoe de inwoners bij deze verordening worden opgeroepen, niet gehouden is;

dat de afkoopgelden, volgens deze verordening te betalen, niet ten voordeele der gemeente kas worden gebracht.

Eene andere vraag is, of de plaatselijke- dan wel de provinciale- of de rijkswetgever tot regeling van een onderwerp bevoegd is, dus of een onderwerp tot de huishouding van de gemeente of tot die van de provincie of tot die van het Rijk behoort, afgescheiden van de regeling door den wetgever van Rijk of Provincie. Over deze vraag wenschen wij echter hier niet te handelen.

Wij hebben in dit hoofdstuk eene groote verscheidenheid van uitspraken en beslissingen gevonden afkomstig van hen, die over dit onderwerp te oordeelen hebben gehad.

Kunnen wij nu ook aan de hand van de praktijk eene vaste grensregeling voor het gebied van den plaatselijken wetgever aangeven?

Kunnen wij, door de praktijk geleerd, aanwijzen, hoever de gemeente wetgever kan gaan zonder met de wetten van Rijk of Provincie in botsing te komen?

Neen. Wat toch vinden wij in de praktijk?

Vooreerst een groot aantal uitspraken en beslissingen van den meest verschillenden aard, die wel

op de uitgestrektheid van het gebied van den plaatselijken wetgever wijzen, maar volstrekt niet zijn gebied afbakenen.

Vervolgens treffen wij bij een aantal gevallen verschil van meening aan. Hier is het de jurisprudentie, die met de Regeering van gevoelen verschilt, daar zijn het verschillende Ministers niet eens, of omhelzen de rechtscolleges eene verschillende meening, terwijl weder elders Regeering of jurisprudentie na eenigen tijd zekere meening te zijn toegedaan, plotseling van een ander gevoelen worden.

Het is duidelijk, dat bij zulk eene onzekerheid van eene grensbepaling geen sprake is, en wij ook met de praktijk naast ons tot geene goede oplossing van de vraag, die ons bezighoudt, kunnen komen.

HOOFDSTUK IV.

BESLUIT.

In de vorige hoofdstukken hebben wij achtereenvolgens gezien, welke bepalingen de wetgevers gaven, tot welke oplossing de schrijvers, die hunne aandacht aan dit onderwerp hebben geschonken, gekomen zijn, en ten slotte, hoe in de praktijk de grenzen voor het gebied van den plaatselijken wetgever in verband met de wetten van Rijk en Provincie getrokken worden, zoodat wij hiermede aan het einde van onze beschouwingen zijn gekomen. Wij zagen het reeds in het voorgaande, noch met behulp der wetgevers, noch met die der schrijvers, noch ook met de praktijk aan de hand, kunnen wij tot eene bevredigende oplossing komen.

Wel is het gebied van den gemeente wetgever

niet geheel onzeker en is het boven allen twijfel verheven, dat de regeling van hetgeen uitdrukkelijk aan eene andere macht is opgedragen aan den plaatselijken wetgever is onttrokken, wel staat het vast, dat hij voor eene hoogere macht moet wijken, terwijl zijne bevoegdheid tot de grenzen der gemeente beperkt is, maar verder kan men ook al niet komen. In de praktijk zagen wij omtrent vele onderwerpen verschil van gevoelen of onzekerheid van meening, maar moet ons dit eigenlijk wel verwonderen?

Neen, zeker niet: is niet het bepalen van grenzen van eene bepaalde macht bij uitstek eene quaestie van subjectieve meeningen naar de omstandigheden van tijd en plaats?

Hierin toch is de eenige leiddraad gelegen, want degeen, die in de eerste plaats geroepen was, om het terrein van iederen wetgever af te bakenen, heeft zich onmachtig getoond, om dit te doen.

Welke aanwijzing toch is vager dan die van de Grondwet? Ook de gemeente wet bewaart, zooals wij zagen, het zwijgen. Van zelf rijst nu de vraag, of het dan wel in de bedoeling van de

Grondwet heeft gelegen, eene omschrijving van de bevoegdheid van den plaatselijken wetgever te doen geven.

Het antwoord moet zeker bevestigend luiden, want waartoe anders aan de Provinciale Staten de regeling en het bestuur der Provincie- en aan den gemeente Raad de regeling en het bestuur der gemeente-huishouding op te dragen, zoo het niet ware, om in de desbetreffende wetten eene omschrijving van ieders macht te doen opnemen?

Bij het samenstellen dier wetten bleek de wetgever echter niet in staat te zijn de grensbepaling te geven.

Dit zal ons echter geenszins verwonderen, als wij, nu de gemeente wet zoovele jaren heeft gewerkt, nagaan, hoe geheel verschillend de uitspraken en beslissingen over dezelfde onderwerpen zijn.

De praktijk van een goede veertig jaren heeft aangetoond, dat het onmogelijk is, vaste grenzen aan te geven en wel, omdat er eigenlijk geene onderwerpen zijn, die uit eene uitsluitende gemeente behoefte voortspruiten.

Ieder onderwerp is tot op zekere hoogte even-

zeer een onderwerp van staats-, provinciaal- en gemeente belang, want de gemeente staat niet op zich zelf, maar is een deel van den staat, een deel van de provincie, waardoor hare belangen ook de belangen van den staat en van de provincie zijn, zooals ook omgekeerd de belangen van staat of provincie belangen van de gemeente zijn.

Toen de wetgever inzag, dat hij niet in staat was de bevoegdheid van iederen wetgever vast te stellen, moest hij zich tevreden stellen met eene bepaling als die van de artikelen 150 en 151 der gemeente wet, om ten minste den weg aan te geven, dien men te volgen had, zoo er tusschen de verschillende wetgevers conflict ontstond.

Is het nu inderdaad wel zulk een bewaar, dat er geene vaste grenzen te geven zijn?

Wij gelooven deze vraag gerust ontkennend te mogen beantwoorden.

Waarom toch liet de Grondwet de regeling en het bestuur van provincie en gemeente aan hare respectievelijke besturen over?

Zeker niet, om daardoor verwarring te doen ontstaan, of om drie van elkaar afgescheiden

machten te vestigen, die afzonderlijk naar willekeur eenige bepaalde onderwerpen speciaal voor haar gebied zouden kunnen regelen, zoodat zij als het ware naast elkaar zouden staan, terwijl inmenging van de eene macht in de zaken van de andere angstvallig moest worden vermeden.

Ware het de bedoeling van de Grondwet geweest voor iederen wetgever een bepaald gebied te reserveeren, waarop hij oppermachtig zou zijn, dan had zij maar grenzen moeten aangeven, want anders was er voor haar beginsel geen waarborg, maar bovendien, in dat geval zou de Grondwet met haar eigen stelsel gebroken hebben, daar dan het Rijk geen eenheidsstaat zou zijn zooals nu, maar er dan op het grondgebied van den staat nog andere staatjes zouden zijn, met wel is waar andere grenzen en beperkter gebied, maar waarvan de besturen even oppermachtig zouden zijn binnen hunne locale grenzen. als de algemeene wetgever nu binnen het geheele rijk.

Neen, wij moeten ons den toestand geheel anders voorstellen.

Inderdaad bestaan er drie huishoudingen met geheel verschillend karakter.

Twee van de drie zijn echter niets dan produkten van den staatswil en dus vanzelf daaraan ondergeschikt.

De Grondwetgever zag in, dat de rijkswetgever alleen niet in staat was in alle behoeften op het gebied van wetgeving te voorzien en schiep daarom nog twee andere machten, bevoegd om regelen te geven, maar ondergeschikt aan den rijkswetgever en gebonden aan locale grenzen.

Deze machten zijn de provinciale en de gemeentebesturen. De twee nieuwe machten zijn ondergeschikt en staan dus geenszins op zich zelf; de lagere moet voor de hoogere wijken.

Zij staan niet naast elkaar, maar onder elkaar, en werken niet ieder voor zich zelf, maar samen tot één gemeenschappelijk doel, het *staatsdoel*.

Het is niets dan eene verdeeling van arbeid, zich niet latende beperken tot bepaalde onderwerpen, maar die slechts locale grenzen heeft, welke zich de eene over de andere uitstrekken, terwijl het doel van alle drie evenzeer is *samenwerking*.

De omstandigheden leidden er toe, deze verdeeling tot stand te brengen.

De rijkswetgever zag zich in de onmogelijkheid, om alle varieteiten, waarin zich de verschillende behoeften naar tijd en plaats voordoen, voldoende te kunnen beoordeelen, terwijl ook dikwijls eene spoedige regeling vereischt wordt, welke op de gewone wijze van wetgeving niet tot stand gebracht kan worden, zoodat hij begreep niet beter te kunnen doen, dan dit alles aan den localen wetgever over te laten.

Maar, dan is het ook niet noodig voor iedere macht grenzen vast te stellen.

Kan de locale wetgever regelen geven, dan moet hij ook alleen kunnen beoordeelen, of hij al dan niet regelend moet optreden. Handelt hij in strijd met de stellige bewoordingen van regelen door een hoogere macht gegeven, of geeft hij voorschriften, die buiten zijn gebied zouden moeten werken, zoo moet hij worden teruggedrongen en zal dit ook zeker geschieden, maar overigens moet hij niet gebonden worden.

De verschillende behoeften zijn zoo velerlei en zoovele nieuwe behoeften doen zich op verschillende oogenblikken voor, dat het onmogelijk is, vooraf

aan elke macht een zeker aantal onderwerpen ter regeling te geven, terwijl een onderwerp, dat voor eene geheele provincie of het geheele rijk regeling behoeft, zeer goed nog gewijzigde regeling voor eene bepaalde gemeente kan noodig maken, zoodat de locale wetgever vrij moet zijn dit zelf te beoordeelen.

De rijkswetgever blijft ten slotte oppermachtig, en moge ook hierin het gevaar gelegen zijn, dat bij slot van rekening de wetgevende macht der gemeentebesturen slechts op het papier bestaat, de praktijk leert, dat den gemeentebesturen nog genoeg wordt overgelaten; door die wetgevende bevoegdheid te vernietigen zou echter de rijkswetgever in strijd met de Grondwet handelen en hierdoor zijn eigen waarborg, dat zijne voorschriften zullen worden nageleefd in gevaar brengen, terwijl eindelijk het koninklijke vernietigingsrecht en de ministeriëele verantwoordelijkheid zulk eene wijze van handelen zullen verhinderen.

De macht van den rijkswetgever boven die van den gemeentewetgever is evenwel noodzakelijk, om verbrokkelingen te voorkomen.

Wanneer den gemeentebesturen dus eene voldoende mate van vrijheid wordt gelaten en de Regeering van haar kant hare macht verstandig gebruikt, zal zeker het geheel het meest gebaat en daardoor het doel het best bereikt worden.

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Het is niet mogelijk en niet noodig, bepaalde grenzen voor de bevoegdheid van den gemeente wetgever aan te geven.

II.

De vraag, of Burgemeester en Wethouders eene juiste uitvoering geven aan de verordeningen van den Raad, is niet aan het oordeel van de rechterlijke macht onderworpen.

III.

De betrekking van ambtenaar van den burgerlijken stand is ook dan, wanneer daaraan eene geldelijke toelage of belooning is verbonden, vereenigbaar met het lidmaatschap van de rechterlijke macht.

IV.

Artikel 230 der gemeente wet is ook van toepassing op verhuring der daargenoemde wegen, straten enz.

V.

Het commissiecontract behoort tot de in artikel 1302 bedoelde wederkeerige overeenkomsten.

VI.

Invoering van eene wet als de Duitsche wet »zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes" van 27 Mei 1896 verdient voor ons land geene aanbeveling.

VII.

Ook dan, wanneer de bevrachter van zijnen onwil tot laden heeft doen blijken, blijft de sommatie van artikel 464 W. v. K. een vereischte.

VIII.

Het ware wenschelijk, dat ook in onze wetgeving het stelsel der »Firmawaarheid" werd ingevoerd.

IX.

De schipper behoorde niet aansprakelijk te zijn voor de schade door schuld of toedoen van eenen loods, in de gevallen, waarin het gebruik maken van de diensten van eenen loods verplichtend is gesteld.

X.

Tegen eene beschikking van den President eener Arrondissementsrechtbank is in gevolge artikel 95 R. O. geen beroep in cassatie ontvankelijk.

XI.

De gehuwde vrouw, die op grond van langdurige afwezigheid van haren man bij verzoekschrift aan de Rechtbank verlof vraagt, hem bij openbare dagvaarding op te roepen, ten einde de bij de artikelen 524 of 526 B. W. bedoelde verklaring of de bij artikel 549 B. W. omschreven vergunning te bekomen, is in dat verzoek ontvankelijk, ook wanneer zij door den kantonrechter niet is gemachtigd, dat verzoek aan de Rechtbank te doen.

XII.

Ook waar de man niet ouder dan 18 jaar is, komt aan partijen het recht toe, in de huwelijksakte de erkenning van een natuurlijk kind te doen opnemen.

XIII.

Het recht den eigenaar in artikel 658 B. W. toegekend komt ook toe aan den erfpachter.

XIV.

De natuurlijke ouders hebben recht op eene legitieme portie in de nalatenschap hunner natuurlijke wettiglijk erkende kinderen, indien deze zonder nakomelingen overlijden.

XV.

Eene getrouwde vrouwelijke dienstbode, die bij hem, dien zij dient, inwoont, heeft geene andere woonplaats dan die van haren man.

XVI.

Hij, die door zijn beroep tot geheimhouding verplicht, zich niet op art. 1946, 3e B. W. of art. 163 S. v. beroept, doch getuigenis aflegt, valt niet binnen de termen van art. 272 W. v. S.

XVII.

Bij de beantwoording der vraag, of hooger beroep tegen eene rechterlijke uitspraak open staat, komt het niet aan op de straf, die in gevolge het onderzoek ter terechtzitting op het bewezen verklaarde feit moet worden toegepast, maar op die, welke door de wet in het algemeen op het ten laste gelegde feit is gesteld.

XVIII.

Wanneer eene veroordeeling volgens art. 300 S. — eenvoudige mishandeling — gevolgd wordt door eene veroordeeling ter zake van mishandeling volgens art. 304 S. — of omgekeerd — is er geen sprake van strafverzwaring wegens recidieve volgens art. 422 S.

XIX.

Om door occupatio den eigendom van eene zaak te verkrijgen, juro Romano, is het bewustzijn noodig, dat de zaak aan niemand behoort.

XX.

Het ware wenchelijk, dat meer dan tot dusverre voorwerpen van weelde belast werden.

INHOUD.

Bldz.

Hoofdstuk I. Inleiding (historisch overzicht) 1

Hoofdstuk II. De theorie 14

Hoofdstuk III. De praktijk. 46

Hoofdstuk IV. Besluit 124