



# **Het gewestelijk bestuur als uitvoerder van den wil van het centraal gezag**

<https://hdl.handle.net/1874/240213>

1890

*Jan 9 Juli 1890*

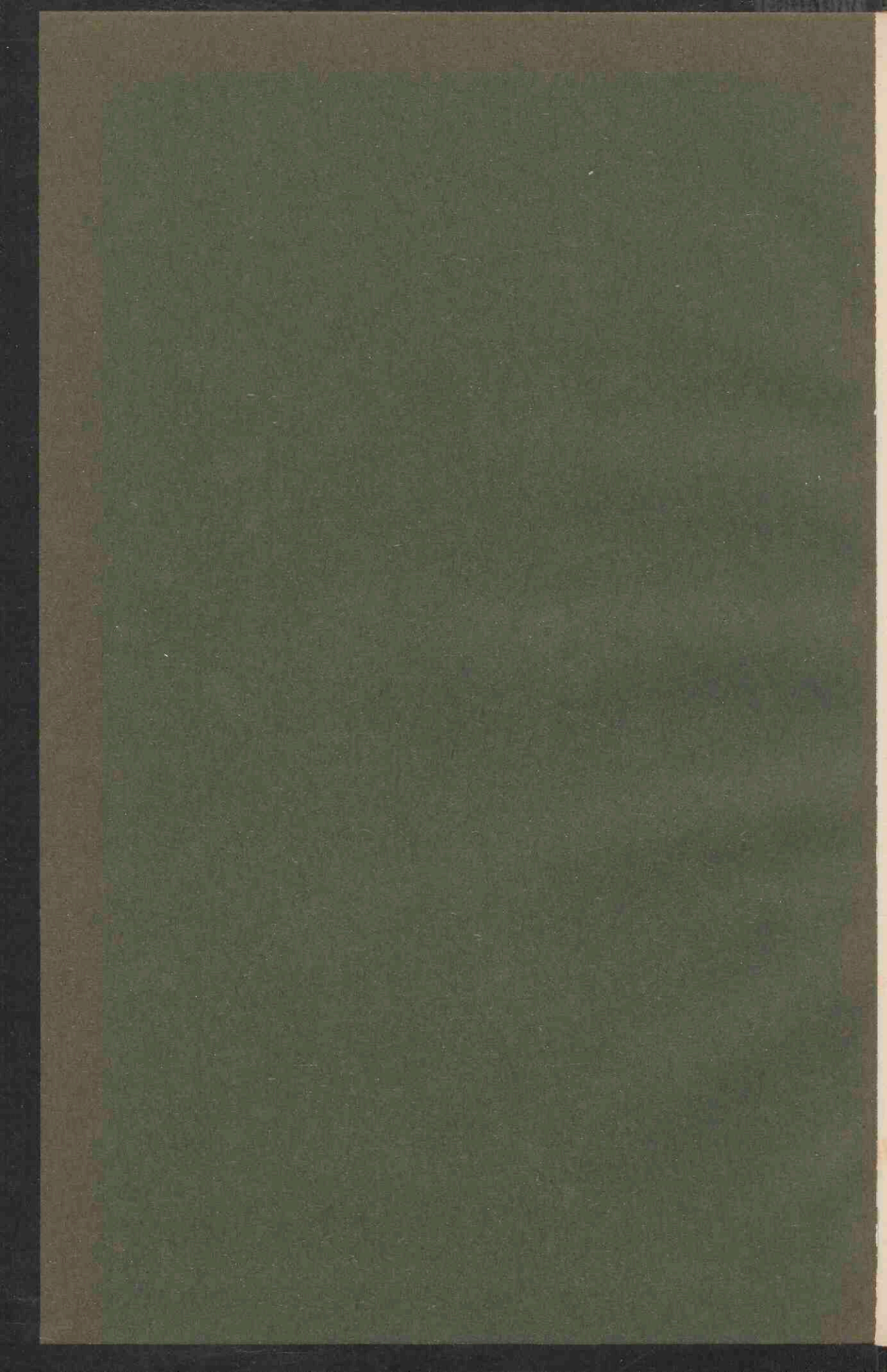
Het Gewestelijk Bestuur  
als Uitvoerder van den Wil van  
het Centraal gezag.



J. P. HOOFT GRAAFLAND.

A. qu.  
192





HET GEWESTELIJK BESTUUR

als Uitvoerder van den Wil van het Centraal gezag.

Typ. J. VAN BOEKHOVEN. — Utrecht.

HET GEWESTELIJK BESTUUR  
als Uitvoerder van den Wil van het Centraal gezag.

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. A. C. OUDEMANS,

Hoogleraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde,

EN MET TOESTEMMING VAN DEN SENAAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN DER RECHTSGELEERDE FACULTEIT

TE VERDEDIGEN

op Woensdag den 9<sup>den</sup> Juli 1890, des namiddags ten 2½ ure,

DOOR

JACOB PETRUS HOOFT GRAAFLAND,

geboren te Amsterdam.

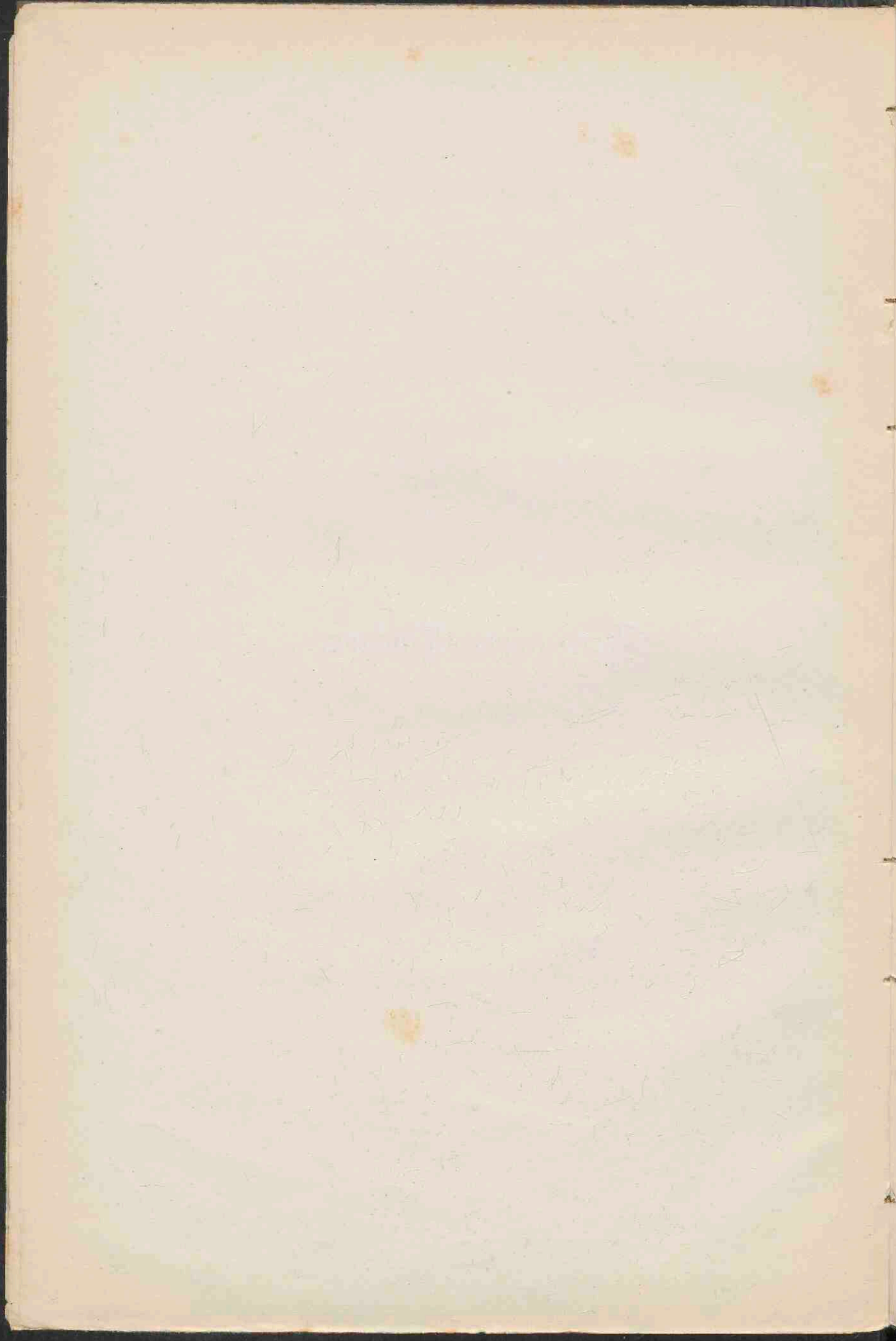


UTRECHT — LENTZ & DE HAAN — 1890.





Aan mijne Ouders.



*Bij het verlaten dezer academie is het mij een aangename plicht, U, Hoogleeraren der Juridische Faculteit dank te zeggen, voor het onderwijs dat ik van U heb mogen genieten, en voor de welwillendheid, die ik steeds in zoo ruime mate van U heb ondervonden.*

*In het bijzonder mijn dank aan U, Hooggeleerde DE LOUWER, hooggeachte Promotor voor de hulp en voorlichting mij betoond bij het samenstellen van dit proefschrift.*

*Brachten mij de aard mijner studiën in de Staatswetenschap de laatste jaren veel met U samen, een woord van oprechten dank voor de vriendelijkheid en hartelijke belangstelling daarbij van U ondervonden moge hier niet achterblijven!*

Ook U, Hoog Geleerde D'AULNIS DE BOUROUILL  
gedenk ik daarbij met dankbaarheid. De groote  
bereidvaardigheid, welke mij steeds van uwentwege  
ten deel viel, zal niet licht door mij vergeten  
worden.

Met diepe erkentelijkheid ontving ik van U,  
Mr. H. JACOBI, Griffier van de Staten van  
Noord-Holland, verscheidene gegevens, mij onmis-  
baar bij de samenstelling van deze bladzijden.

En gij mijne vrienden, waarvan verscheidene  
reeds de Academie verlaten hebben, in wier midden  
ik zulke onvergetelijke uren doorgebracht heb,  
mogen de vriendschapsbanden, hier gesloten, nim-  
mer worden verbroken!

## INLEIDING.

---

Het vierde hoofdstuk der Grondwet regelt de verhouding der deelen van den Staat tot het geheel, dus de bevoegdheid der provinciale en gemeentebesturen. Eene goede verhouding te vinden behoort tot de moeilijkste punten van het Staatsrecht. Verschillende stelsels hebben getracht eene bevredigende oplossing te geven. Drie hoofdstelsels treft men aan, die ik achtercenvolgens in hoofdtrekken zal nagaan.

I. *Het Engelsche Stelsel.* Dit is het eigenlijke stelsel van zelfbestuur, ontsproten uit het oude Germaansche Recht, en te verklaren uit de macht, die vroeger aan den Vorst toekwam. Hij, de vertegenwoordiger van het hoogste gezag, gaf de wet, maar miste de stoffelijke middelen tot

uitvoering. Daarvoor had hij de hulp noodig der onderdanen, die bestond in hetzij persoonlijke prestatie, hetzij geldelijke bijdragen, die de uitvoering der wet mogelijk maakten. De grootste macht was dus inderdaad in handen der onderdanen. Weigerden deze op eene der twee manieren mede te werken, de Vorst was feitelijk buiten staat de wet te doen uitvoeren. Het gevolg ligt voor de hand, dat waar zulk een groote macht bij de onderdanen berustte, deze zich niet lang met de bescheiden rol van uitvoerders zouden tevreden stellen, doch weldra zouden trachten zelf de wetgevende macht, althans een deel daarvan, in handen te krijgen. Dit verschijnsel is bij verreweg de meeste staten van Europa waar te nemen. Alleen Engeland maakt hierop eene uitzondering, doordien de Vorsten hunne macht tegenover hunne Vasallen wisten te handhaven en deze konden dwingen de bevelen, door hen gegeven, uit te voeren; Engeland levert dan ook een voorbeeld voor de deugdelijkheid van dit stelsel. Door de uitvoering aan

de bevolking over te laten, wordt de gelegenheid geopend voor verscheidenheid in die uitvoering, naarmate de plaats en de omstandigheden dit vorderen. Tevens blijkt het stelsel een uitnemend opvoedingssysteem te zijn, daar alle klassen der bevolking op deze wijze deelnemen aan de uitoefening van het Staatsgezag; daardoor ontstaat politiek leven, belangstelling in de algemeene zaak, die vaak elders gemist worden. Onbewust wordt het volk geschikt gemaakt later zelf mede als wetgever op te treden. Zagen wij zoo even, dat het stelsel een gevolg is van de eenheid van wetgeving door de Kroon, tengevolge van haar overwicht op de Vasallen, tegelijk erkennen wij dat het een waarborg oplevert tegen de overschrijding van die macht. Immers in dit geval zullen de onderdanen weigeren uit te voeren, en de wetgevende macht der Regeering zal zonder eenig effect zijn. Inderdaad groote voordeelen welke wij te vergeefs bij eenig ander stelsel zoeken! Dit stelsel, hoewel natuurlijk niet meer in zijn uiterste con-



sequenties doorgevoerd, is in Engeland de grondslag gebleven bij de regeling der verhouding van de deelen tot het geheel.

II. *Het Fransche Stelsel.* Was het Engelsche *selfgovernment*, zooals ik hierboven trachtte duidelijk te maken, het gevolg van de overheerschende macht der Vorsten, in Frankrijk daarentegen was de zwakheid der Fransche koningen oorzaak, dat eenheid van wet geheel ontbrak. Die zwakheid der kroon had ten gevolge verdeeldheid onder de verschillende klassen der maatschappij, en weigering om aan de bevelen van den Vorst te voldoen, voornamelijk door den Adel, die steeds meer macht in handen trachtte te krijgen. Deze toestand bedreigde het land met ondergang, en zou, had zij voortgeduurd, zeer zeker geleid hebben tot vorming van verscheidene souvereine staatjes in de plaats van den eenheidsstaat. Bijtijds gelukte het echter aan de kroon een einde te maken aan dezen toestand. Een krachtig optreden was noodig. Tegenover het verzet van het volk, slaagde de

Koning er in eene macht te stellen geheel van hem afhankelijk, die zijn wil direct liet doordringen in de deelen van den staat. Voornamelijk heeft RICHELIEU dit tot stand gebracht door de aanstelling van Intendanten, geheel afhankelijk van den Conseil du Roi.

Zoo als Mr. BUYS<sup>1)</sup> zegt: „hier dus geen plaats „voor deelname aan de uitvoering door de onder- „danen. In plaats van een staat als de Engelsche, „die, gehoorzaam aan den koninklijken wil, zich „zelve bestuurde overeenkomstig de regelen door „dien wil gesteld, kreeg men een staat, die „als een overwonnen soldaat, zijne wapenen, „al zijne oude regeringsrechten moest over- „leveren aan de kroon, ten einde die voor het „vervolg door haar en hare beambten te laten „uitoefenen.”

Dit strenge stelsel van centralisatie is bevestigd door de revolutie en heeft zich weten staande te houden. Tegenwoordig komt men

---

<sup>1)</sup> De Grondwet Deel II. blz. 9.

wel eenigzins er van terug, en tracht men aan de deelen meer zelfstandigheid te verzekeren, doch het stelsel is te diep doorgedrongen in de Staatsinstellingen dan dat de gewenschte decentralisatie althans spoedig te verwachten is.

III. *Het Duitsche Stelsel.* Dit is het stelsel der autonomie, waarbij aan de deelen de bevoegdheid wordt gegeven sommige belangen zelfstandig te regelen. Het spruit voort, deels uit historische toestanden, deels uit de overtuiging, dat de belangen der verschillende deelen te veel uiteenloopen, dan dat de wet in staat zou zijn die alle, te bevredigen.

De feiten der historie oefenen grooten invloed op dit stelsel uit. Waar toch een staat ontstaan is uit verschillende soevereine staatjes, daar ligt het voor de hand dat het moeielijk valt aan die staten hunne vroegere macht te ontnemen. Veeleer zullen zij een groot deel daarvan aan zich trachten te houden. Dit leert ons de geschiedenis van Duitschland en der Vereenigde Staten van Noord-Amerika in ruime mate, doch

ook mogen wij daarbij het oog gericht houden op de geschiedenis van ons eigen Vaderland.

Die autonomie, aan de deelen toegekend, kan meer of minder uitgebreid zijn, naarmate de Rijkswetgever zich de regeling van meer of minder zaken heeft voorbehouden. Niet tegenover het Fransche stelsel van centralisatie bestaat zij dus, maar men vindt haar zelfs daarnaast, terwijl zij ook ruimte laat voor zelfbestuur.

In ons Staatsrecht vallen beide stelsels, zoowel dat der autonomie, als dat van zelfbestuur naast elkander waar te nemen, en men zou dit eenigszins een vierde stelsel kunnen noemen. Overeenkomstig het onderwerp van dit proefschrift, wensch ik dit ten opzichte der hoofddeelen, de provincies waarin de Nederlandsche Staat verdeeld is, nog nader toe te lichten, en daarbij de tweeërlei werkkring voortvloeiende uit de twee verschillende beginsels duidelijk in het licht te stellen.

Als orgaan van den Staat bezit de provincie binnen de grenzen van hare bevoegdheid, gezag zoowel van wetgevenden als van uitvoerenden

aard. Desniettemin zijn de grenzen van dat gezag veel enger dan van den staat en bewegen zich bijna uitsluitend op het gebied der geestelijke en stoffelijke welvaart, hetgeen men vroeger met den algemeenen naam van politie aanduidde. De provincie vertoont nu een tweeledig karakter, al naarmate wij haar beschouwen in verband met het Centraal gezag of wel op zich zelf.

Zij is vooreerst een eigen publiekrechtelijke persoonlijkheid, met eene eigenaardige van het centraal gezag onderscheiden rechtssfeer, die bepaald wordt door historische ontwikkeling veelal, doch rechtens alleen door den staatswil, waarop die historische ontwikkeling zeer zeker van veel invloed is geweest. Die eigenaardige rechtssfeer bestaat in het vervullen van die plichten en belangen, welke van provincialen aard zijn, en tevens door eigen middelen geheel vervuld kunnen worden. Wij zullen niet lang stilstaan bij de grenzen aan deze laatste gesteld, genoeg zij het aan te toonen, dat de provincie eigen competentie heeft. Hierop berust de autonomie,

d. i. de bevoegdheid van de provincie om haar eigen zaken te regelen en te besturen. Uit het bovenstaande volgt dus, dat hoe verder de zorg van het centraal gezag zich uitstrekt, des te kleiner deel er overblijft voor de autonomie der provincie.

In de tweede plaats is de provincie zeer dikwijls een uitvoerend orgaan van den staatswil, belast met de toepassing of ten uitvoerlegging van den wil van het centraal gezag. Hier voert de provincie dus slechts den wil uit van eene hoogere autoriteit. De staat kan van die hulp zoo veel en zoo weinig gebruik maken als hij wil. Die zaken, die geen volstrekt eenvormige uitvoering op alle plaatsen vereischen, zal de staat bij voorkeur aan de provincie opdragen. Is dit het geval niet, dan zal het hoogste staatsgezag liever zelf handelend optreden tot uitvoering van zijnen wil. De daden, alsdan verricht, hebben niet een uitsluitend provinciaal belang, maar beoogen veel meer het belang der gemeenschap. Dit noemt men het terrein van het zelfbestuur, d. i. de

bevoegdheid om zelf voor de uitvoering van een hooger wil te zorgen. Het is niet gemakkelijk te omschrijven, welk deel der uitvoering moet overgelaten worden aan het Provinciaal bestuur, en welk deel de staat aan zich zelf behoort te houden. Wordt er nu in een staat veel overgelaten aan de onderdeelen, zoo zegt men dat die staat huldigt het stelsel van decentralisatie, in tegenstelling met het hierboven besproken stelsel van centralisatie.

Bij ons vinden wij dus een stelsel van decentralisatie in den vorm van autonomie en zelfbestuur. Tot dit Zelfbestuur zal ik mij nu in de volgende bladzijden bepalen.

## HOOFDSTUK I.

---

### **De grondwettige Regeling.**

De provinciën van Nederland waren oorspronkelijk afzonderlijke staten, eerst leen- daarna souvereine staten. Langzamerhand zijn verschillende van die staten onder één hoofd vereenigd. Iedere staat behield zijn afzonderlijk bestuur. Nu was het 't streven der Vorsten van het Bourgondische en Oostenrijksche huis om al die staten tot één eenheidsstaat te vereenigen, die allen onderworpen waren aan hetzelfde Staatsgezag. Dit gelukte in 1548 op den Rijksdag te Augsburg aan KAREL V. Na al die verwisselingen werden nog in diezelfde eeuw, zooals wij weten, de zeven noordelijke provinciën tot een Statenbond



vereenigd, d. i. tot een bond van zeven souvereine staten. Eerst de staatsregeling van 1798, die de eene en ondeelbare Bataafsche Republiek kwam vestigen, vernietigde de Souvereiniteit der provinciën, en noemde die afzonderlijke deelen departementen, om ze als het product der verdeling aan te wijzen. Het waren onderdeelen van administratie, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind.<sup>4)</sup> De departementen waren dus gedaald tot den rang van eenvoudige werktuigen van den staatswil. In elk departement werden Regeerings-commissarissen aangesteld, om toe te zien en te zorgen dat de wetten behoorlijk werden uitgevoerd. Eene groote mate van centralisatie, zonder plaats te laten voor zelfbestuur. Wel vormde dus deze Staats-

---

<sup>4)</sup> Art. 147. De departementaale en gemeentebesturen zijn Administrative Lichamen, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind. In geval van pligtverzuim, kunnen derzelver Leden door het Uitvoerend Bewind van hunne Posten ontzet worden, mitsdien in acht nemende het bepaalde bij Titel IV, art. 107.

regeling eene tegenstelling met de vroegere toestanden, en het was te voorzien dat eene reactie weldra zou volgen.

Juist die reactie vormde dan ook het karakter van de staatsregeling, die in 1801 tot stand kwam. „Meer tengevolge van, dan door deze staatsregeling treedt het eigenlijke zelfbestuur onzer „provinciën eerst in het leven”, zooals Mr. Buys<sup>1)</sup> zegt, „als een uitwas der autonomie, want „eene bepaalde opdracht aan de departementale besturen om voor de uitvoering van „de wetten in hunne departementen te zorgen, „vindt men althans in die Staatsregeling niet, „maar zij draagt aan de genoemde besturen „ettelijke werkzaamheden op, welke die uitvoering „onderstellen: toezicht op den geheelen Waterstaat, zorg voor de bevaarbaarheid der rivieren, „benoeming van de leden der Gerechtshoven, zelfs „het uitreiken van brieven van meerderjarigheid.”<sup>2)</sup>

---

<sup>1)</sup> De Grondwet II bladz. 64.

<sup>2)</sup> Art. 68. De departementale Besturen hebben de aanstelling der leden van dezelve gerechtshoven, en voorts van

X  
 Verder bepaalde art. 70 dat de Departementale besturen zouden zorg dragen voor de nauwkeurige uitvoering van alle bevelen, door of van wege het Staatsbewind uitgevaardigd, en dat zij daarvoor aan dat Staatsbewind verantwoordelijk waren. Daardoor kon hun aandeel in de uitvoerende macht onbeperkt worden uitgebreid.

Zoolang die Staatsregeling van 1801 bestond, is een ruim gebruik hiervan gemaakt. Waar de

---

alle ambtenaren en bedienden tot de huishoudelijke administratie der Departementen benoodigd. Zij hebben mede het toeverzicht over het behoorlijk onderhouden van alle Dijken, Waterwerken, Wegen, Bruggen en dergelijken, welke door onderscheidene gemeenten, Collegiën of Particulieren onderhouden of bekostigd moeten worden.

Art. 69. Dezelve zorgen dat de aan te leggen Werken, noch het bevaren der Rivieren of Zeegaten, noch ook de belangen der Ingezetenen van eenig ander Departement benadeelen of hinderlijk zijn, en gedragen zich daaromtrent naar de bevelen, van het Staats-Bewind. Zij zenden dadelijk na het arresteeren van eenig werk, de opgave van hetzelfde aan het Staats-Bewind, en zorgen, dat zulks mede geschiede door alle collegiën, opzicht hebbende over eenige Zee- Rivier- of Dijkwerken.

Art. 71. ult. al. Dezelve verleenen ook, naar bewind van zaken aan minderjarigen, brieven van *venia aetatis*.

Departementale besturen verhinderd werden, op velerlei gebied zelfstandig hun wetten vast te stellen, wilden zij althans door aandeel in de uitvoering er van, die wetten zooveel mogelijk naar hun eigen inzichten binnen hun Departement doen werken. Het Fransche bestuur kwam echter spoedig het bestaande stelsel geheel en al omverwerpen en voerde de meest mogelijke centralisatie in.

Op de totstandkoming van de Grondwet van 1814 oefende, zooals bekend is, GIJSBERT KAREL VAN HOGENDORP grooten invloed uit. Zijn Schets diende immers tot grondslag. Hij, die zooveel mogelijk terug wilde keeren tot den ouden bondgenootschappelijken regeeringsvorm der provinciën, kon zich natuurlijk met het Fransche stelsel in het geheel niet vereenigen. Wij vinden dan ook in zijn Schets een streven om den toestand te herstellen, zoo als die onder de Staatsregeling van 1801 was geweest en dien zoo veel mogelijk nog uit te breiden, zoo als blijkt uit art. 41, waarbij aan de staten een

zeer uitgebreid recht van zelfbestuur wordt toegekend. Dit artikel toch zegt: „Aan de staten „wordt opgedragen de uitvoering der wetten „omtrent de aanmoediging van den landbouw, „de industrie en den koophandel, omtrent het „onderhoud en de verbetering van wegen en „kanalen, omtrent de scholen, het armbestuur „en de bevordering in het algemeen van gods- „dienst en goede zeden. Tevens verleenen zij „appointment op verzoeken aangaande testa- „menten, fideicommissen, veniam aetatis en „naturalisatie.” Uit dit artikel blijkt wederom duidelijk VAN HOGENDORPS voorliefde voor het oude federalisme. De Staatscommissie, belast met de voorbereiding der Grondwetsherziening van 1814 kon zich dan ook niet vereenigen met het door VAN HOGENDORP voorgestelde, wat betreft de laatste woorden van art. 41. De toepassing van het burgerlijk recht behoorde niet opgedragen te worden aan de provinciale besturen. Voor het overige nam men de voorgestelde redactie bijna onveranderd aan, door in

art. 86 te schrijven: „Dezelve Staten worden „belast met de uitvoering der wetten en bevelen „omtrent de bevordering van godsdienst, open- „baar onderwijs en armbestuur, de aanmoediging „van den landbouw, den koophandel, de fabrieken „en trafieken en voorts omtrent alle andere zaken „tot de algemeene belangen betrekkelijk, welke „aan hen te dien einde door den Souvereinen „Vorst worden toegezonden.”

Over het bestuur der wegen en kanalen werd hier niet gesproken, daar dit op eene andere plaats geschiedde. Men ziet dus, worden aan den eenen kant de onderwerpen afzonderlijk genoemd, aan den anderen kant wilde men de mogelijkheid tot uitbreiding niet uitsluiten en gaf men te dien einde aan den Souvereinen Vorst eene uitgebreide bevoegdheid op dit punt. Toen in 1815, na de Vereeniging met België, dit artikel op nieuw bij de besprekingen over de nieuw vast te stellen Grondwet voor het vereenigd Koninkrijk ter sprake kwam, ligt het voor de hand dat de Belgen weinig bezwaar maakten

tegen het stelsel van zelfbestuur, dat bij ons in 1814 was aangenomen.

Integendeel zij juichten het toe, omdat zij meenden, dat het voor de Belgische bevolking een groot voordeel zou zijn, dat de afzonderlijke gewesten de hand zouden hebben in de uitvoering van wetten tot stand gekomen onder de heerschappij van een vreemden vorst. Zij zagen, als 't ware, in dit voorschrift zoo al geen tegenwicht, dan toch zeker eene verzachting van de vreemde overheersching, hetgeen vooral bij den godsdienst zeer op den voorgrond trad, daar nu de katholieke gewestelijke Besturen de wetten betrekkelijk den godsdienst in voor de katholieken zoo gunstig mogelijken zin zouden kunnen uitvoeren. De eenige wijziging betrof dan ook juist den godsdienst. In plaats van de woorden in 1814 „wetten omtrent de bevordering van „godsdienst” kwam nu: „wetten opzichtelijk de „bescherming der verschillende godsdienstige gezindheden en derzelver uitwendige eredienst.” Deze verandering opgenomen op aandrang der

Belgen is het gevolg der volkomen gelijkstelling van alle godsdiensten, die ten grondslag ligt aan de herziening.

Uit het voorgaande blijkt dus duidelijk, dat VAN HOGENDORP de man is geweest, die het hoogstgewichtig beginsel van zelfbestuur in ons staatsrecht op nieuw heeft gevestigd, en al ging hij ook op sommige punten misschien te ver, zoo verdient, naar mijne meening, zijne toelichting op dit artikel in het 8<sup>ste</sup> deel zijner Bijdragen alleszins de aandacht om de juistheid zijner argumenten.

Hij zegt: „De Staten der Provinciën worden „in deze betrekking als 't ware een Ministerie „van Binnenlandsche Zaken in iedere provincie.

„Het is bekend, dat de uitvoering aan een „Ministerie opgedragen, hetwelk slechts op ééne „enkele plaats aanwezig is, en waar alles uitgaat, „en waar alles naar toe moet, noch met dezelfde „zekerheid, noch met hetzelfde gemak kan werken. „De werking is minder zeker uithoofde van den „afstand, en de staten zijn daarentegen bij de hand „in hunne provincie. De uitvoering is minder



„gemakkelijk uithoofde van den grooten omslag,  
 „en de staten nemen een groot gedeelte van dezen  
 „omslag op zich, en wel zonder moeite, omdat  
 „het werk zich bepaalt tot ééne enkele provincie.  
 „Beiden, de zekerheid en het gemak winnen nog  
 „door deze omstandigheid, dat de uitvoering, aan  
 „de Staten der Provinciën opgedragen, vatbaar  
 „is voor eenige wijziging zoo als de plaatselijke  
 „omstandigheden deze altijd in de toepassing  
 „van de wetten vereischen. Een enkel Ministerie  
 „kan zich niet wel inlaten met zulke wijzigingen;  
 „er ontstaan botsingen, wrijvingen, tegenstand,  
 „eene gebrekkige of geheel geene uitvoering.  
 „Door de hand der Staten worden al deze  
 „zwarigheden licht voorkomen of overwonnen,  
 „en de uitvoering der wetten wordt niet alleen  
 „gemakkelijker maar ook zekerder. <sup>1)</sup>

Al moge VAN HOGENDORP'S betoog niet van eenige overdrijving zijn vrij te pleiten, de grond-

---

<sup>1)</sup> VAN HOGENDORP. Bijdrage tot de Huishouding van Staat. Tweede uitgave Deel IV pag. 359.

gedachte is uitermate juist, en zijne woorden zóó gewichtig, dat zij een uitgebreid zelfbestuur rechtvaardigen. Terecht had men dan ook mogen verwachten, dat het beginsel zich onder de Grondwet van 1815 krachtig zou hebben ontwikkeld. Het eigen belang der Belgen, zoo even aangetoond, en in het Noorden het bewustzijn, dat de argumenten van VAN HOGENDORP waarheid bevatten, schenen voldoende waarborgen op te leveren om te breken met het Fransche stelsel van centralisatie, waarvan men hier in Nederland reeds meer dan eens de nadeelige gevolgen had ondervonden. Doch deze goede verwachtingen bleken ijdel, en zelfs de grondwettige voorschriften schenen niet in staat over het zoo diep gewortelde stelsel van centralisatie te zegevieren. Rechtstreeks indruischende tegen de duidelijke bedoeling en de woorden der Grondwet, bleef feitelijk het Fransche stelsel vigeeren. Dit was in de eerste plaats het gevolg, dat de Grondwet had verzuimd aan de wet op te dragen de uitvoering van haar beginsel, terwijl feitelijk alles

op den Gouverneur aankwam, hetgeen in geen geringe mate het gevolg was van de bepaling van art. 135 der Grondwet, die aan den Koning de bevoegdheid gaf aan de Gouverneurs zoodanige instructie te geven als hij goed vond. De instructie van 15 December 1820 stelde de Gouverneurs uitsluitend aansprakelijk voor de uitvoering van alle maatregelen van inwendig bestuur en van openbaar gezag, welke voortspruiten uit algemeene wetten, reglementen en verordeningen, of uit bevelen, die aan hen of aan het Kollegie van Gedeputeerde Staten door den Koning, of van 's Konings wege worden afgevaardigd, enz.

De Koning had dus wel een zeer ruim gebruik gemaakt van Zijne bevoegdheid, daarbij weinig rekening houdende met het voorschrift van art. 145.

THORBECKE<sup>1)</sup> zegt dan ook: „De Staten zouden het departement van algemeen bestuur vervangen in de Provincie, maar het Departement van alge-

---

<sup>1)</sup> Aanteekeningen II pag. 83.

meen bestuur vervangt de Staten." Buiten den Gouverneur waren er nog in elke provincie bijzondere collegiën van toezicht op de administratie van kerkelijke eigendommen, voor landbouw, schoolwezen en geneeskunde.

Men ziet geen bestuur onder de Staten, maar onmiddelijk van Rijkswege.

De negen mannen stelden in 1844 voor het oude beginsel te handhaven, met dien verstande, dat voortaan de afzonderlijke wetten niet in de Grondwet genoemd zouden worden, maar veelmeer van tijd en omstandigheden moesten afhangen. Hun redactie, die in 1848 ook is aangenomen, luidde: „De Staten worden be-  
 „last met de uitvoering der wetten en konink-  
 „lijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van  
 „algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet  
 „zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien,  
 „welke de Koning goedvindt hun op te dragen.”

Hiertegen kwam men van twee kanten in 1845 in verzet. Terwijl sommigen meenden, dat de bepaling veel te ver ging en de uitvoering

van wetten slechts bij uitzondering aan de Staten moest worden opgedragen, daar naar hun oordeel die taak meer eigenaardig tot de werkring van 's Konings Commissarissen behoorde, waren anderen van meening dat de redactie van 1814 behoorde behouden te blijven, omdat zoo als zij het uitdrukten, daaraan een zeer wijs denkbeeld ten grondslag ligt, n.l. dat de uitvoering der wetten betrekkelijk den godsdienst, het armbestuur en het onderwijs, het best door de provinciale machten kon geschieden.

De negen mannen hebben krachtig hun standpunt gehandhaafd en in hun antwoord aangetoond „hoe nuttig het was dat de provincie ook bij „de uitvoering van Rijkswetten door hare vertegenwoordiging worde geregeerd.”

Tevens wezen zij er op, dat het de nadeelen zou temperen eener in menig ander opzicht heilzame en noodige centralisatie.

Steunden dus deze bedenkingen in 1845 tegen het voorstel der negen mannen eigenlijk meer op utiliteitsgronden, in 1848 werd het

beginsel zelf bestreden met inderdaad zeer verrassende argumenten.

De regeering stelde in overeenstemming met de Staatscommissie dezelfde redactie voor als in 1844 de negen mannen. Dit voorstel werd in de afdeelingen zeer slecht ontvangen. Nagenoeg algemeen was men van oordeel, dat de bovengestelde bepaling in strijd was met de uitvoerende macht aan den Koning gegeven, terwijl anderen daarin ook een strijd zagen met de ministerieele verantwoordelijkheid. De regeering toonde nogmaals de wenschelijkheid der voorgestelde bepaling aan, en beriep zich daarbij krachtig op de argumenten van VAN HOGENDORP, die ik zoo even aanhaalde. Toch werden de meeste leden nog niet overtuigd en de algemeene beraadslagingen leveren daarvan duidelijk het bewijs, zoowel die gevoerd in de enkele als in de dubbele Tweede kamer.

Sommige tegenstanders meenen in het artikel strijd te zien met de leer van de trias politica, anderen vreezen wederom, dat het zal leiden tot

vertraging en verzwakking van het regeeringsgezag, maar de meesten blijven tegenstand bieden, omdat zij strijd zien met de bepaling dat de uitvoerende macht bij den Koning berust, en omdat zij de voorgestelde redactie niet vereenigbaar achten met de ministerieele verantwoordelijkheid. Deze bezwaren worden in hun oog niet weggenomen door het Recht des Konings, om alle besluiten in strijd met de wetten en het algemeen belang te vernietigen.

Merkwaardig is de redevoering gehouden in de zitting der dubbele kamer van 2 October 1848, door den afgevaardigde uit Gelderland den Heer SLOET. Daarin zegt hij, o. a.: „De uitvoerende „macht zal het meest moeten werken in de „Hoofdafdeelingen, waarin het Rijk is gesplitst: „in de provinciën. Daar dient ze uitgeoefend „te worden door den grondwettig aangewezen „ambtenaar, den Commissaris des Konings, onder „de ministers voor de uitvoering verantwoordelijk. „In de gemeente moet dit geschieden door den „ook grondwettig aangewezen Voorzitter van

„den Raad, die, door den koning benoemd,  
„daar zijn Commissaris is. Eene zoodanige in-  
„richting is redematig, doch in het voorgedragene  
„niet te vinden.

„Een tegenovergesteld beginsel heeft in de  
„provinciën de overhand. De uitvoering wordt  
„opgedragen aan een onafzctbaar, aan een onver-  
„antwoordelijk collegie, de Commissaris zal slechts  
„toezien en de onaangename taak van controleur  
„moeten vervullen. Juist anders moest het zijn.  
„De Commissaris moest handelen, de Staten  
„moesten toezien. Ik kan er voor als nog mijne  
„goedkeuring niet aan hechten dat zij uitvoerders  
„worden van algemeene wetten en verordeningen.  
„Dit strijdt tegen het beginsel en leidt tot ver-  
„warring. Ik verlang voor die uitvoering niet  
„elf onverantwoordelijke ministerietjes doch slechts  
„één verantwoordelijk Ministerie van Binnen-  
„landsche Zaken, dat krachtig en spoedig werkt  
„door Gouverneurs en Burgemeesters, wier amb-  
„ten geen sinecuren mogen of kunnen zijn.”

Hoewel deze afgevaardigde, na den Minister



te hebben gehoord, wel eenigszins op zijne woorden terugkomt, zoo kan hij toch niet nalaten den wensch uit te spreken, dat in elk geval van de Grondwettige vrijheid een zoo spaarzaam mogelijk gebruik worde gemaakt.

Na veel strijd dus, werd het artikel in de Grondwet aangenomen en het is niet te verwonderen, dat dit beginsel onder zulke ongunstige omstandigheden opgenomen, niet die ruime toepassing heeft gehad als de voorstanders hadden gewenscht.

Bij de grondwetsherziening in 1887 meenden Staatscommissie en Regeering, dat het artikel alleen behoorde te spreken van wetten en algemeene maatregelen. Terwijl de Staatscommissie evenwel voorstelde het als een 2<sup>de</sup> alinea aan het tegenwoordig artikel 184 der Grondwet, waarin de autonomie aan de Provincie verleend wordt, toe te voegen, meende de Regeering zeer terecht dat een afzonderlijk artikel vereischt werd. Dit laatste is dan ook ten slotte zonder eenige moeite aangenomen.

Vervolgens stelden beiden voor in plaats van de woorden: „de staten worden belast met de „uitvoering der wetten en koninklijke bevelen” te lezen „de Staten verleenen hunne medewerking, „enz.” Het artikel, aldus gewijzigd, luidt nu: „Wanneer de wetten of algemeene maatregelen „van bestuur het vordren, verleenen de Staten „hunne medewerking tot uitvoering daarvan.”

Ten aanzien der eerste verandering zegt de memorie van toelichting, dat alleen van wetten en algemeene maatregelen van bestuur gewag gemaakt wordt, omdat de vordering tot medewerking der Staten ter uitvoering niet bij andere Koninklijke Besluiten dan algemeene maatregelen van bestuur behoort gedaan te worden. Van de tweede verandering sprekende, zegt de Regering: dat de bepaling meer overeenkomt met de bestaande wijze van handelen. Men heeft zich vroeger voorgesteld, dat aan de Staten de geheele uitvoering eener wet zou opgedragen worden. Dit is evenwel niet gebeurd. Art. 127 der provinciale Wet noemt enkele

wetten en algemeene maatregelen van bestuur, die de Staten zouden hebben uit te voeren, doch als men die wetten en maatregelen inziet, blijkt dat slechts enkele zaken aan de Staten zijn opgedragen. Art. 130 ziet op een toestand der Grondwet, die niet bestaat en wel niet ontstaan zal. Het is voldoende te bepalen, dat de Staten hunne medewerking zullen verleen, indien die bij de wetten of algemeene maatregelen van bestuur gevorderd wordt.

Zie hier dus de grondwettige Regeling zooals die zich in ons Staatsrecht historisch heeft ontwikkeld. De taak, mij in het begin van dit hoofdstuk gesteld, zou ik als geëindigd kunnen beschouwen, ware het niet dat ik ten slotte gaarne eene vraag beantwoorde, waarvan de oplossing na het historisch overzicht in dit hoofdstuk gegeven, naar ik geloof, gemakkelijk is.

Een geacht beoefenaar van het Staatsrecht vroeg mij: „Waarom staat art. 135 in onze „grondwet;” meent gij dat de toestand anders zou zijn, wanneer het artikel achterwege ware

gebleven? Naar mijne overtuiging, zou op dit oogenblik de toestand zeer zeker niet anders zijn, niets zou den wetgever verhinderen de uitvoering van sommige wetten aan de Staten op te dragen. Wat dit aangaat, zou het artikel dus weggelaten kunnen worden.

Ik behoef slechts te wijzen op de analogie ten aanzien der Gemeentebesturen onder de Grondwet van 1848, waarin geen woord over zelfbestuur gesproken wordt, terwijl het daarom feitelijk toch bestond, daar het in verschillende andere wetten was opgenomen. Wij moeten echter niet vergeten, dat wij spreken van een toestand zoo als die nu is. Geheel anders was het in 1814. Toen men wilde breken met het Fransche stelsel van centralisatie, was het noodig dit *ipsis verbis* te doen, door iets anders daarvoor in de plaats te stellen. Wij moeten VAN HOGENDORP dan ook dankbaar zijn, dat hij het beginsel van zelfbestuur in de Grondwet heeft opgenomen; anders ware het misschien nog niet tot ons doorgedrongen.

Wanneer wij dan ook de geschiedenis van het artikel nagaan, is de conclusie, dat de plaatsing van het artikel 135 in de Grondwet alleszins duidelijk en verklaarbaar is.

---

## HOOFDSTUK II.

---

### De uitvoering der Grondwet.

---

#### § 1. VAN WELKE WETTEN IS DE UITVOERING AAN DE PROVINCIALE STATEN OPGEDRAGEN?

Ter voldoening aan het Grondwettig voorschrift heeft in de eerste plaats de provinciale wet in art. 127 eenige algemeene onderwerpen opgenoemd, van welke de uitvoering aan de Provinciale staten in elk geval is opgedragen en die men, al verviel de opsomming welke de Grondwet van 1840 gaf, in geen geval wilde prijs geven. Buitendien dragen verschillende wetten hare uitvoering of ten minste

een deel daarvan aan de Provinciale Staten op.

Tot recht begrip der zaak laat ik art. 127 hier volgen:

„De Staten worden belast met de uitvoering  
„van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur betreffende het bij-  
„zonder bestuur van den Waterstaat;

„de vereeniging en splitsing van gemeenten;

„het onderwijs voor zooveel het wordt gegeven  
„op scholen door de provincie, door gemeenten  
„of bijzondere personen opgericht;

„het armbestuur;

„de nijverheid;

„voorts van alle wetten, welker uitvoering hun  
„door Ons wordt opgedragen.”

In welke wetten en maatregelen van inwendig bestuur aan het Grondwettig voorschrift uitvoering is gegeven, zoowel bij de onderwerpen in art. 127 der provinciale wet genoemd als bij andere, waarbij de uitvoering aan de medewerking van de Provinciale Staten gebonden is, benevens de taak aan de Staten opgedragen bij

elk dezer onderwerpen zal ik nu achtereenvolgens nagaan.

Vooraf is het van belang op te merken dat art. 151 der Provinciale wet Gedeputeerde Staten met de uitvoering belast, telkens waar de Staten daartoe geroepen worden, terwijl zij alsdan de bevoegdheid hebben onder goedkeuring des Konings de daarvoor noodige verordeningen te maken. Hun wordt hier dus wetgevende macht toegekend, welke hun verder ontbreekt. Dit neemt niet weg dat, waar eigenlijke wetgevende macht moet worden uitgeoefend, zooals inzonderheid op het gebied van den Waterstaat voorkomt, niet de Gedeputeerde maar de Provinciale Staten daartoe geroepen worden. Dit volgt niet alleen uit den aard der zaak, maar blijkt bovendien duidelijk uit de plaats welke de daarop betrekkelijke artikelen in de provinciale wet innemen.<sup>1)</sup>

Eene gewichtige taak hebben de Provinciale Staten nu te vervullen:

---

<sup>1)</sup> cf. Hfst. IV met Hfst. V.



*A. Ten opzichte der Gemeentebesturen.* Deze taak wordt hun reeds gedeeltelijk in de Grondwet<sup>1)</sup> opgedragen, waar de besluiten der gemeentebesturen over eigendom en andere burgerlijke rechtshandelingen, welke de wet zal aanwijzen, aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten worden onderworpen, evenzoo de begrooting van inkomsten en uitgaven, terwijl tevens het besluit van een Gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener belasting aan Gedeputeerde Staten moet worden voorgedragen.<sup>2)</sup> Deze bepalingen worden herhaald in de Provinciale- en Gemeentewet.<sup>3)</sup> Dit toezicht heeft vooral het eigen belang der gemeenten op het oog, daar er een groot aantal bestuurshandelingen zijn welke onmiddellijke gevolgen na zich slepen. Het heeft eene conservatieve strekking: behoud van het bestaande; voorzorg tegen licht-

---

<sup>1)</sup> Art. 146.

<sup>2)</sup> Art. 147.

<sup>3)</sup> Artt. 143, 145 Prov. Wet. Art. 233 Gem. Wet.

vaardige verandering. Behalve het voorschrift in de Grondwet omtrent de goedkeuring der begrooting geeft de Gemeentewet, ter voldoening aan art. 146 al. 2 der Grondwet, aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid regelen te geven omtrent de inrichting.<sup>1)</sup> Het geheele toezicht van Gedeputeerde Staten op de begrooting wordt verder geregeld<sup>2)</sup>, en daarbij bepaald dat de begrooting ten minste twee maanden vóór het jaar waarvoor zij moct dienen aan hen moet worden toegezonden, en zij daarover eveneens vóór dat tijdstip moeten beslissen. Van deze beslissing is hooger beroep bij den Koning mogelijk door den Raad, met inachtneming van de regels daaromtrent gegeven. Opmerking verdient art. 210, waarbij aan Gedeputeerde Staten verboden wordt veranderingen in de begrooting te brengen en zij haar slechts mogen goed of afkeuren in haar geheel; slechts één uitzondering

---

<sup>1)</sup> Art. 206.

<sup>2)</sup> Artt. 207—214.

bestaat hierop,<sup>1)</sup> wanneer de Raad weigert de door de wet aan de gemeente opgelegde uitgaven op de begrooting te brengen. In dit geval zijn de Staten bevoegd en kunnen zelfs, indien de inkomsten niet toereikend zijn, de niet bij de wet aan de gemeente opgelegde uitgaven verminderen.

Buiten de begrooting mogen geene uitgaven geschieden dan na machtiging van Gedeputeerde Staten. Slechts in buitengewone gevallen van dringenden spoed kan de Raad daartoe besluiten, doch moet onmiddelijk aan Gedeputeerde Staten mededeeling doen.<sup>2)</sup>

Evenals bij de begrooting geeft de wet krachtens art. 146 al. 2 Grondwet aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid voorschriften te geven omtrent de inrichting der rekening,<sup>3)</sup> waarvan de definitieve vaststelling door hen

---

1) Art. 212.

2) Art. 1313.

3) Art. 115.

geschiedt <sup>1)</sup>, nadat deze voorloopig door den Raad heeft plaats gehad.

Deze vaststelling ontlast Burgemeester en Wethouders en den ontvanger. Zij kunnen echter ieder afzonderlijk ontlasten, zoo zij dit wenschelijk achten.

Eveneens ter voldoening aan het Grondwettig voorschrift noemt de Gemeentewet <sup>2)</sup> de besluiten, waarvoor de goedkeuring der Gedeputeerde Staten wordt gevorderd en regelt de wijze van behandeling en de gevolgen. De onderwerpen hier genoemd zijn meest van financieelen aard: het aangaan van geldleeningen en het waarborgen der renten en aflossingen daarvan; het koopen, ruilen, vervreemden, bezwaren en verpanden van onroerend goed, van inschrijvingen in een der grootboeken van de Nederlandsche schuld, van schuldbrieven of vorderingen; het aanvaarden van legaten of schenkingen; het

---

<sup>1)</sup> Artt. 221 - 222.

<sup>2)</sup> Artt. 194--202.

onderhands verhuren, verpachten of in gebruik geven van gemeenteeigendommen, onderhand- sche aanbestedingen. Verder het treffen van dadingen en het vocren van rechtsgedingen be- nevens het berusten in eene tegen de gemeente ingestelde rechtsvordering.

Zijn al deze handelingen slechts onderworpen aan hunne goedkeuring, regelend treden zij op, waar het de vaststelling betreft der jaarwedden van den Burgemeester, van de Wethouders en van den Secretaris.<sup>1)</sup> Dit heeft ten doel de gemelde personen onafhankelijk te maken van den Raad.

Ook bij de invordering der plaatselijke belas- tingen hebben zij mede te werken,<sup>2)</sup> en moeten de kohieren, zooals die door den Raad zijn vast- gesteld goedkeuren. Ieder kan tegen zijn aanslag op het kohier bij hen in verzet komen.

Ook wordt aan Geputeerde Staten opgedragen

---

1) Artt. 73, 94, 104.

2) Art. 265 vgl.

het toezicht op de wetgeving. Dit dient als een waarborg tegen willekeur en overschrijding van rechtsmacht, en heeft dus het belang der ingezetenen en van den Staat op het oog. Hun wordt nu de bevoegdheid verleend de plaatselijke verordeningen, die hen voorkomen in strijd met de wet of het algemeen belang te zijn, ter schorsing of vernietiging aan den Koning voor te dragen.<sup>1)</sup> Zij kunnen deze verordeningen dan ook ten allen tijde opvragen.<sup>2)</sup>

Is hier dus hun toezicht respresief, preventief toezicht oefenen zij uit op de verordeningen, tegen wier overtreding straf is bedreigd. Deze moeten onmiddellijk, na door den Raad te zijn vastgesteld, aan de Staten ter goedkeuring worden toegezonden, die binnen vastgestelde termijnen moeten beslissen. Tevens wordt aan hen opgedragen jaarlijks in het provinciaal blad eene opgave te plaatsen van de door de ge-

? AN 167  
Commissie  
? verplichte  
mededeeling  
v. B.

<sup>1)</sup> Art. 146 Prov. wet. Zie ook art. 70 Gemeentewet.

<sup>2)</sup> Art. 152.

meentebesturen afgekondigde verordeningen. <sup>1)</sup>

Nog verdient art. 121 der Gemeentewet genoemd te worden, waar bepaald wordt dat wanneer twee of meer gemeentebesturen iets gemeenschappelijk regelen, daarvoor de goedkeuring der Staten noodig is.

Eene zeer belangrijke taak, zooals wij zagen opgenomen in art. 127 der Provinciale wet, hebben zij te vervullen bij de vereeniging en splitsing van gemeenten. De Gemeentewet regelt hunne werkzaamheden in artt. 129—132 en bepaalt, dat de wijze en voorwaarden der vereeniging of splitsing door hen worden ontworpen en indien de gemeenten in meer dan ééne provincie liggen door Gedeputeerde Staten van die provinciën gezamenlijk, in beide gevallen nadat de betrokken gemeenten en belanghebbenden gehoord zijn.

Art. 147 der Provinciale wet draagt, in overeenstemming met art. 132 der Grondwet van

---

<sup>1)</sup> Artt. 167—168, 176!

1848, de beslissing van geschillen tusschen Gemeentebesturen op aan Gedeputeerde Staten.

Slagen zij er niet in deze in der minne te doen bijleggen, zoo beslist de Koning, indien het een geschil van bestuur betreft. Dit artikel is door de jongste grondwetsherziening niet meer in overeenstemming met de grondwet, daar thans de beslissing van geschillen tusschen gemeenten onderling in art. 70 der Grondwet aan den Koning is opgedragen; en dus is wijziging noodig.

Hiermede is hun voornaamste werkzaamheid opgenoemd ten opzichte der gemeentebesturen. Wel noemt de Gemeentewet nog eenige bepalingen op, doch deze zijn niet belangrijk genoeg om lang bij stil te staan. Zoo moeten hun o.a. als gevolg van het toezicht, dat hun is opgedragen, nog enkele mededeelingen worden gedaan.<sup>1)</sup>

*B. Ten opzichte van den Waterstaat.* Reeds wordt in het negende hoofdstuk der Grondwet<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Artt. 53, 55, 103, 152, 182, 229—230.

<sup>2)</sup> Art. 190.



vrij uitvoerig aan de Staten het toezicht op alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders opgedragen, waarbij hun tevens de bevoegdheid wordt verleend in de inrichtingen en reglementen van de genoemde lichamen veranderingen te maken.

Zeer aanzienlijk is hunne bevoegdheid bij de jongste Grondwetsherziening uitgebreid door te bepalen dat de staten bevoegd zullen zijn waterschappen, veenschappen en veenpolders op te heffen, nieuwe op te richten en nieuwe reglementen voor zoodanige instellingen vast te stellen; dit alles onder goedkeuring des Konings. Niet-tegenstaande sommige leden der Staten-Generaal van meening waren, dat hier de macht der Staten te ver ging en dat bij het vestigen van nieuwe en het opheffen van bestaande waterschappen alleen de algemeene wetgever behoorde te beslissen, vond dit stelsel van centralisatie een krachtigen tegenstander in den Minister van Binnenlandsche Zaken.<sup>1)</sup> Nadat een amende-

---

<sup>1)</sup> Handelingen VIII Pag. 237.

ment van den Heer VAN DER BORCH<sup>1)</sup> ten doel hebbende, dat het scheppen en vernietigen van waterschappen niet anders zoude kunnen geschieden dan volgens regelen door de wet te stellen, was verworpen, werd het artikel zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

Art. 188 Grondwet bepaalt, dat de wet regels geeft omtrent het waterschapsbestuur, daarbij verbetering brengende in de redactie van het oude artikel 191, waarbij gesproken werd van het algemeen en bijzonder bestuur van den waterstaat, welke onderscheiding herhaaldelijk tot onduidelijkheid en verwarring aanleiding gaf.

De verklaring der Regeering luidde daaromtrent in 1848 aldus:

Onder algemeen bestuur verstaan wij dat, 't geen den ganschen staat gelijkelijk begrijpt. Ten aanzien van het bijzonder bestuur of dat der deelen zal de wet inzonderheid moeten bepalen, wie dat bestuur heeft, met welk gezag, onder

---

<sup>1)</sup> Handelingen VIII pag. 196.

welk toezicht, en in welk verband tot het algemeen bestuur. Een verder doordringen in deze kwestie ligt buiten ons terrein. Reeds zagen wij dat in art. 127 der Provinciale wet de Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzonder bestuur van den Waterstaat. Waarin die inmenging bestaat zullen wij nu nagaan. In de eerste plaats ontmoeten wij in de Provinciale wet <sup>1)</sup> eene herhaling van de bepalingen der Grondwet over het toezicht.

Van groot belang is verder de taak hun opgedragen in de wet tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen, <sup>2)</sup> waar hun de bevoegdheid wordt gegeven de uitvoering te bevelen van noodzakelijke werken, wanneer zij, die daartoe verplicht zijn, dit nalaten. Weigeren zij, aan wie dit wordt bevolen, of zijn zij daarin nalatig, zoo mogen Gedeputeerde Staten op kosten der nalatigen zelf uitvoeren.

---

<sup>1)</sup> Artt. 136, 137, 138.

<sup>2)</sup> Wet 12 Juli 1855, Stbl. N<sup>o</sup>. 102, artt. 7, 10 - 17.

Dit is dus eene groote macht, die hun toekomt, die de zelfstandigheid der waterschappen terecht in geen geringe mate vermindert ten bate van het algemeen of provinciaal belang.

Ook komt aan de Staten rechtsmacht toe. Wanneer toch een schuldplichtige, ofschoon zijn dijk- of polderplichtigheid niet ontkennende beweert te hoog te zijn aangeslagen, of wel dat de werken of opruimingen, welke ten zijnen laste gebracht worden, onnoodig of te hoog berekend zijn, of hem de noodige tijd niet gegund is, dient hij een request in bij het bestuur, dat de zaak aangaat, waarvan beroep is bij Gedeputeerde Staten. <sup>1)</sup>

Nog een derde werkzaamheid wordt aan Gedeputeerde Staten opgedragen. Wanneer een waterschap weigert of nalatig is een schuld te betalen, waartoe het krachtens een vonnis is veroordeeld, en er geen voldoende goederen zijn om een

---

<sup>1)</sup> Wet 9 October 1841 Stbl. n<sup>o</sup>. 42, art. 13 in verband met art. 18 van de wet 12 Juli 1855 Stbl. n<sup>o</sup>. 102, art. 18.

executie te bewerkstelligen, wordt de omslag daarvoor over de ingelanden, waterschappen of gemeenten te doen, door hen geregeld.<sup>1)</sup>

Zijn al deze bepalingen natuurlijk voor allen geldend, aan Gedeputeerde Staten van Zeeland wordt bovendien nog eene zeer gewichtige taak opgedragen in de wet op de calamiteuse polders in die provincie.<sup>2)</sup> Voornamelijk bestaat deze in het onderzoek of de voorwaarden aanwezig zijn voor eene tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist, waaromtrent zij dan ook aan den Koning eene voordracht doen, aan wien de voorloopige regeling is opgedragen. Over de toepassing dezer wet is tusschen den Minister en de Staten van Zeeland veel te doen geweest.<sup>3)</sup>

*C. Ten opzichte der Rijksbelastingen.*

1°. *De Grondbelasting*<sup>4)</sup> Eene uitgebreide Rechtsmacht wordt hier aan Gedeputeerde Staten

<sup>1)</sup> Wet 12 Juli 1855, art. 19 in verband met artt. 12 v.

<sup>2)</sup> Wet 19 Juli 1870 Stbl. n°. 119, artt. 2, 3, 5, 12, 13.

<sup>3)</sup> Provinciaal Verslag van Zeeland over 1884.

<sup>4)</sup> Wet 26 Mei 1870 Stbl. n°. 82.

toegekend, daar zij te beslissen hebben, wanneer de aangeslagene hermeting of herschatting vordert; <sup>1)</sup> eveneens beslissen zij indien bezwaren rijzen over misstellingen in de belastbare opbrengst, onjuiste metingen en berekeningen. <sup>2)</sup> Ook behoort bij hen de beslissing over de aanvraag tot vrijdom van lasten, die de wet in sommige gevallen toekent. <sup>3)</sup>

Het meest van gewicht is hunne uitspraak, wanneer de belastingplichtige een bezwaarschrift indient, indien hij den aanslag in strijd acht met de wet of wel wanneer veranderingen hebben plaats gehad aan zijne eigendommen, waardoor hij meent recht te hebben op een minder hoogen aanslag dan het kohier aanwijst. <sup>4)</sup>

2° *De Personeele Betasting.* <sup>5)</sup> Ook hier wordt aan Gedeputeerde Staten rechtsmacht toegekend.

---

<sup>1)</sup> Artt. 16, 21.

<sup>2)</sup> Art. 23.

<sup>3)</sup> Artt. 38—40. Zie ook Wet 6 Juni 1840 Stbl. n<sup>o</sup>. 17.

<sup>4)</sup> Artt. 51—55

<sup>5)</sup> Wet. 29 Maart 1833 Stbl. N<sup>o</sup>. 4

Aan hen komt de beslissing toe over de reclamatiën, die allen, welke zich bezwaard achten, kunnen indienen.<sup>1)</sup>

Wanneer iemand in den loop van het dienstjaar een perceel verlaat, heeft hij, indien hij aan sommige voorwaarden voldoet, recht op ontheffing van zijn aanslag voor den tijd van het dienstjaar, die nog over is. Hiervan behoort de belanghebbende aangifte te doen, binnen een bepaalden tijd ten kantore des ontvangers. Deze aangifte wordt vervolgens, krachtens wijziging van de wet van 9 April 1869 Stsbl, N<sup>o</sup>. 59, behandeld evenals de reclamatiën; dus beslissing door de Staten.<sup>2)</sup>

3<sup>o</sup>. *De Patentbelasting.*<sup>3)</sup> Allen, die zich met hunnen aanslag bezwaard achten, kunnen bezwaren indienen bij Gedeputeerde Staten, die alsdan beslissen.<sup>4)</sup>

---

<sup>1)</sup> Art. 45.

<sup>2)</sup> Art. 27 § 2.

<sup>3)</sup> Wet 21 Mei 1819 Stbl. N<sup>o</sup>. 34.

<sup>4)</sup> Art. 28.

*D. ten opzichte van de armenzorg.* De Wet tot regeling van het armbestuur <sup>1)</sup> draagt hun het toezicht op over de gemeentestellingen en die van gemengden aard. <sup>2)</sup> Tevens bepaalt zij dat, wanneer het doel eener zoodanige instelling vervalt, de fondsen onder hunne goedkeuring tot eene zoo nabij mogelijk komende bestemming moeten worden aangewend. <sup>3)</sup> Nog geeft de wet eenige nadere bepalingen omtrent het toezicht, <sup>4)</sup> die van weinig belang zijn. Naast dat toezicht hebben zij evenwel eene belangrijke taak te vervullen, daar aan hen wordt opgedragen te trachten sommige geschillen, die de wet noemt, in der minne te doen bijleggen, voordat zij komen tot de kennis van de rechterlijke macht, <sup>5)</sup> b.v. over de vraag of eene instelling al dan niet is eene instelling van

---

1) Wet 28 Juni 1854. Stbl. N°. 100.

2) Art. 6.

3) Art. 9.

4) Artt. 15—16.

5) Art. 72.



weldadigheid en tot welke soort zij behoort.

Eigenaardig behoort bij de bespreking van de vraag, welke taak de Staten ten opzichte der armenzorg vervullen, nog de aandacht gevestigd te worden op eene bepaling, dat aan Gedeputeerde Staten door bestuurders van beurzen een minuut van de rekening en verantwoording behoort te worden toegezonden.<sup>1)</sup> Deze bepaling noem ik hier, omdat zij oorspronkelijk slechts gold voor die stichtingen der beurzen en Collegiën, waarvan het genot der inkomsten van de goederen toekwam aan de administratie der Domeinen, de Bureaux van weldadigheid en de Commissiën der Gasthuizen. Later evenwel werd de bepaling van toepassing verklaard op alle stichtingen en beurzen.<sup>2)</sup>

*E. ten opzichte der Defensie.* De wet op de nationale militie<sup>3)</sup> draagt hun hier voorna-

---

<sup>1)</sup> Koninklijk Besluit 26 Dec. 1818 Stbl. n<sup>o</sup>. 48, aangevuld door Koninklijk Besluit 12 Dec. 1823 Stbl. n<sup>o</sup>. 49.

<sup>2)</sup> Koninklijk Besluit 12 Februari 1829. Stbl. n<sup>o</sup>. 3.

<sup>3)</sup> Wet 19 Aug. 1861 Stbl. n<sup>o</sup>. 62.

melijk de beslissing op in geschillen en zij hebben dientengevolge de bezwaren te beslissen tegen de wijze, waarop de loting en naloting is geschied.<sup>1)</sup> Verder bestaat er hooger beroep bij hen van de uitspraken van den militieraad.<sup>2)</sup>

Ook hebben zij het toezicht op de lotelingen en onderzoeken de redenen van vrijstelling.<sup>3)</sup>

Te regelen hebben zij alleen het gedeelte, dat elke gemeente in het aandeel der provincie voor de lichteing moet bijdragen.<sup>4)</sup>

Ten slotte noemt de wet nog enkele bepalingen van minder belang.

Ook de wet op de schutterijen<sup>5)</sup> roept tot hare uitvoering de medewerking van Gedeputeerde Staten in.

Hun voornaamste taak is ook hier wederom beslissing van geschillen; zoo zijn b.v. geschillen

---

1) artt. 35, 36, 43—45.

2) Art. 97

3) Artt. 57, 71, 101, 102, 116.

4) Art. 3.

5) Wet 11 April 1827 Stbl. n<sup>o</sup>. 17.

over de uitsluiting van den dienst der schutterijen aan hunne uitspraak onderworpen <sup>1)</sup> en bestaat er hooger beroep bij hen van de besluiten der Commissie belast met het onderzoek omtrent de redenen van uitsluiting <sup>2)</sup> en van sommige vonnissen der schuttersraden. <sup>3)</sup> Ook stellen zij de begrooting voor de schutterijen definitief vast. <sup>4)</sup>

*F. ten opzichte der Volksgezondheid.* Is de bepaling in de wet regelende de uitoefening der geneeskunst <sup>5)</sup>, waarbij Gedeputeerde Staten in een enkel geval aan den geneeskundige verlof kunnen geven, geneesmiddelen te leveren, van zeer weinig belang; belangrijker is hun taak, omschreven in de begrafeniswet. <sup>6)</sup> Hun voornaamste taak bestaat ook hier wederom in de beslissing van geschillen, zoowel in eersten aan-

---

<sup>1)</sup> Art. 4.

<sup>2)</sup> Art. 12.

<sup>3)</sup> Art. 65.

<sup>4)</sup> Art. 34.

<sup>5)</sup> Wet 1 Juni 1865 Stbl. n<sup>o</sup>. 60. art. 9 n<sup>o</sup>. 3.

<sup>6)</sup> Wet 10 April 1869 Stbl. n<sup>o</sup>. 65.

leg als in hooger beroep van sommige besluiten der gemeentebesturen. <sup>1)</sup>

Verder oefenen zij het toezicht op de begraafplaatsen uit en hebben zelfs het recht die te doen sluiten. <sup>2)</sup>

Regelend treden zij slechts op, wanneer de begraafplaats eener gemeente op het grondgebied eener andere gemeente ligt of wanneer twee of meer gemeenten eene gezamenlijke algemeene begraafplaats hebben, en dan nog wel slechts in sommige gevallen. <sup>3)</sup> De zorg voor de oprichting en instandhouding van krankzinnigengestichten, is eveneens aan hen opgedragen. <sup>4)</sup>

*G. ten opzichte der Volkswelvaart.* Hoewel van weinig belang dient de taak van Gedeputeerde Staten hier toch volledigheidshalve genoemd.

In de 1<sup>ste</sup> plaats vinden wij hun het toezicht

---

<sup>1)</sup> Artt. 14, 15, 16.

<sup>2)</sup> Art. 46.

<sup>3)</sup> Artt. 29, 33.

<sup>4)</sup> Wet 27 April 1884 Stbl. n<sup>o</sup>. 96 art. 11.

opgedragen op de openbare middelen van vervoer, met uitzondering van spoorwegdiensten.<sup>1)</sup>

Ter uitvoering van de bepaling in de spoorwegwet,<sup>2)</sup> dat een legger moet worden opge maakt, volgens voorschriften door den Koning te geven, van de toeganswegen tot stations, draagt een Kon. Besluit<sup>3)</sup> aan Gedeputeerde Staten op zoodanigen legger te ontwerpen. Merkwaardig is dit Koninklijk Besluit, omdat het 't eenige is, dat de uitvoering van een wet opdraagt aan de Staten. Hierbij behoort ook genoemd te worden hun taak ten opzichte van de nijverheid, daar aan hen wordt opgedragen het toezicht te houden op de oprichting van die inrichtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken.<sup>4)</sup>

Aan hen wordt ook opgedragen jaarlijks den tijd van opening en sluiting der jacht en visscherij

---

<sup>1)</sup> Wet 23 April 1880 Stbl. n<sup>o</sup>. 67, art. 2.

<sup>2)</sup> Wet 9 April 1875 Stbl. n<sup>o</sup>. 67, art. 70.

<sup>3)</sup> Kon. Besluit 23 Maart 1876, Stbl. n<sup>o</sup>. 35.

<sup>4)</sup> Wet 2 Juni 1875 Stbl. n<sup>o</sup>. 95, artt. 16, 26, 27.

te bepalen <sup>1)</sup> terwijl eindelijk de dagen waarop de ijk en herijk in elke gemeente zal plaats hebben door hen wordt bepaald <sup>2)</sup>

*H. ten opzichte van het Onderwijs.*

1°. *Het hooger Onderwijs.* Hier is de taak van Gedeputeerde Staten zeer bescheiden en bepaalt zich eenvoudig tot het toezicht op het getal der leeraren op de Gymnasia en het bedrag hunner jaarwedden, terwijl zij in sommige gevallen tot schorsing bevoegd zijn. Van hunne besluiten is hooger beroep bij den Koning toegelaten. <sup>3)</sup>

2°. *Het middelbaar Onderwijs.* Dezelfde bepalingen gelden hier als voor het hooger onderwijs. <sup>4)</sup> Slechts wordt nog bepaald, dat de onderwijzer die, om in bijzondere scholen of huisonderwijs te mogen geven, voorzien moet zijn van een bewijs van Burgemeester en Wethouders

---

1) Wet 3 Juni 1857 Stbl. n<sup>o</sup>. 87, art. 11

2) Wet 7 April 1869 Stbl. n<sup>o</sup>. 57, art. 15 c.

3) Wet 28 April 1876, Stbl. n<sup>o</sup>. 102, artt. 15, 17, 19.

4) Wet 2 Mei 1863 Stbl. n<sup>o</sup>. 50, artt. 24, 29.

dat hij aan sommige eischen voldoet, van dit besluit bij Gedeputeerde Staten in beroep kan komen, <sup>1)</sup> eene bepaling, die natuurlijk bij het Hooger Onderwijs niet te pas komt.

3°. *Het lager Onderwijs.* <sup>2)</sup> De rol hier door hen te vervullen bestaat voornamelijk in toezicht houden op de scholen, <sup>3)</sup> op het onderwijs <sup>4)</sup> en op de onderwijzers en hunne jaarwedden. <sup>5)</sup> In de 2<sup>de</sup> plaats bestaat er in sommige gevallen hooger beroep bij hen, weer met beroep op den Koning, evenals van elk besluit krachtens deze wet door hen genomen. <sup>6)</sup> Zoo kunnen b.v. de districtsschoolopziener, het hoofd der school, de eigenaar of gebruiker van het lokaal en de ouders of verzorgers der schoolgaande kinderen in beroep komen van het besluit van

---

<sup>1)</sup> Art. 45.

<sup>2)</sup> Wet 8 Dec. 1889 Stbl. n<sup>o</sup>. 175.

<sup>3)</sup> Artt. 5, 19, n<sup>o</sup>. 1, 2, 3, 4, 20.

<sup>4)</sup> Art. 76.

<sup>5)</sup> Artt. 19 n<sup>o</sup>. 6; 26, 29, 31, 36, 38, 53.

<sup>6)</sup> Art. 14.

den Inspecteur van het Geneeskundig Staats-toezicht, waarbij een school voor gesloten wordt verklaard. <sup>1)</sup> Evenzoo kan de onderwijzer van bijzonder onderwijs, die voorzien moet zijn van een bewijs van Burgemeester en Wethouders, dat hij voldoet aan de eischen door de wet gesteld, van deze beslissing in hooger beroep bij hen komen. <sup>2)</sup>

Afzonderlijke vermelding verdient de bepaling van art. 54*bis*, als een gevolg van de jongste herziening.

Aan de besturen der bijzondere scholen wordt door het Rijk jaarlijks een subsidie verleend, aldus luidt de nieuwe bepaling. Nu moet het bestuur, dat op die bijdrage aanspraak maakt zijne aanvraag daartoe indienen bij Gedeputeerde Staten, die daaromtrent beslissen en verslag uitbrengen aan den Minister belast met de uitvoering der wet. Eene belangrijke uitbreiding

---

<sup>1)</sup> Art. 5 al. 2.

<sup>2)</sup> Art. 51.



hunner taak dus en getuigende van het vertrouwen in de onpartijdigheid der Staten.

*I. Ten opzichte der zedelijkheid.* De wet tot beteugeling van de openbare dronkenschap<sup>1)</sup>, draagt hun op het toezicht op het aantal te verleenen vergunningen<sup>2)</sup> en machtigt hun in enkele gevallen vrijstelling te geven omtrent de voorwaarden, die noodig zijn om vergunning te krijgen.<sup>3)</sup> Tevens kan bij hen in hooger beroep worden gekomen, indien de Raad de vergunning verleent door den Burgemeester, bij weigering door den belanghebbende.<sup>4)</sup>

Hieronder breng ik de bemoeienis van Gedeputeerde Staten met de drankwet, die men in zekeren zin ook onder de zorg voor de gezondheid of de stoffelijke welvaart zou kunnen brengen.

*Ƴ. Ten opzichte van den Godsdienst.* Bij de op-

---

1) Wet 28 Juni 1881 Stbl. n°. 97.

2) Artt. 2, 12.

3) Art. 4.

4) Art. 11.

richting van een gebouw tot uitoefening van den openbaren godsdienst verleent het Gemeentebestuur vergunning. Van deze beslissing is hooger beroep op Gedeputeerde Staten.<sup>1)</sup>

Ten slotte zijn nog enkele werkzaamheden aan Gedeputeerde Staten opgedragen, die niet onder een bepaald hoofd te brengen zijn.

In de 1<sup>ste</sup> plaats bij de onteigening ten algemeenen nutte,<sup>2)</sup> waar commissiën uit hun midden bezwaren moeten aanhooren, nadat het voorstel van wet, tot verklaring van het algemeen nut, wet is geworden. Zelfs mogen zij tot onteigening bij besmetting in enkele gevallen zelfstandig besluiten.

In de 2<sup>de</sup> plaats draagt de Kieswet hun op het opmaken van de lijst der hoogstaangeslagenen.<sup>3)</sup> Ook hebben zij de bevoegdheid onderkiesdistricten aan te wijzen.<sup>4)</sup>

---

1) Wet 10 Sept. 1853 Stbl. n<sup>o</sup>. 102, art. 7 n<sup>o</sup>. 2.

2) Wet 28 Aug. 1851 Stbl. n<sup>o</sup>. 125, artt 11—13 67.

3) Wet 4 Juli 1850 Stbl. n<sup>o</sup>. 37, artt. 72—74.

4) Wet 5 Nov. 1852 Stbl. n<sup>o</sup>. 197. art. 2.

In de 3<sup>de</sup> plaats bepalen de artt. 554, 556 en 557 Wetboek van Koophandel, over strandvonderij, dat Gedeputeerde Staten autorisatie moeten verleen en tot verkoop of afgifte der goederen.

Ten slotte onderwerpen de pensioenwetten<sup>1)</sup> de bepalingen, waarnaar de voorschotten door gemeentebesturen, liefdadige of tot algemeen nut werkende instellingen tegen matige rente op de pensioenen kunnen gegeven worden, aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

Wij zien dus na dit nauwkeurig onderzoek naar de taak der Staten op dit terrein dat deze bestaat in toezicht houden, soms preventief, soms repressief, eene enkel maal in zelfregelend optreden en in de laatste plaats in beslissing van geschillen.

---

<sup>1)</sup> Wet 9 Mei 1846 Stbl. n<sup>o</sup>. 24, art. 41 gewijzigd wet 3 Mei 1851, Stbl. n<sup>o</sup>. 49.

Wet 28 Aug. 1851 Stbl. n<sup>o</sup>. 129 art. 66.

Wet 28 Aug. 1851 Stbl. n<sup>o</sup>. 127, art. 67.

§ 2. WELKE IS DE BEVOEGDHEID, IN DIE  
UITVOERING BEGREPEN EN HOE IS DE UITVOERING VER-  
ZEKERD DOOR TOEZICHT VAN HOGER HAND?

Alvorens deze tweeledige vraag te beantwoorden, laat ik de artikelen der provinciale wet, die hierop betrekking hebben, volgen:

Art. 128. De algemeene voorschriften en bevelen door ons te geven omtrent de uitvoering der wetten, waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen, worden door hen nageleefd.

Art. 129. Wanneer de Staten niet, of niet behoorlijk, voor de uitvoering der in art. 127 en 128 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen zorgen, kan onze Commissaris door ons bij een in het Staatsblad te plaatsen, met redenen omkleed besluit, worden gemachtigd om in de uitvoering te voorzien.

Deze bepalingen zeggen ons dus, in hoeverre de Staten bij hun taak zelfstandig kunnen optreden, in hoeverre zij gebonden zijn aan regels door het centraal gezag gegeven, terwijl tevens het

toezicht van het centraal gezag geregeld wordt.

Ik wensch nu in de volgende bladzijden na te gaan of deze voorschriften geacht mogen worden gelukkig gekozen te zijn, en tevens in overeenstemming zijn met de bedoeling van het Grondwettig voorschrift. Ik meen op gronden, die ik hoop voldoende te kunnen aantonen, deze vraag nu reeds ontkennend te mogen beantwoorden, en te kunnen constateeren dat de provinciale wet te ver is gegaan in de regeling van het zelfbestuur der Staten.

De memorie van toelichting op deze artikelen zegt. „De Staten, waar zij als uitvoerders der algemeene wetten handelen, zijn agenten der uitvoerende rijksmacht. Zij behooren dus aan de bevelen, die deze omtrent de uitvoering in het algemeen geeft, gebonden te zijn. Dit wordt trouwens reeds door art. 130 der Grondwet geboden. Hun behoort bovendien, gelijk aan 's Rijks ambtenaren, zoo zij voor de uitvoering der wet en der daarop gegronde koninklijke bevelen niet of niet behoorlijk zorgen, die uitvoering,

die nooit mag achterblijven, onttrokken te kunnen worden. Zoodanige onttrekking zal echter niet te spoedig en slechts openlijk dienen te geschieden.

Art. 129 beveelt deswege dat het daartoe te nemen besluit in het Staatsblad worde geplaatst.

Wat art. 128 provinciale wet betreft, het is waar, art. 130 vorderde het, maar zou het niet wenschelijk zijn geweest en meer in overeenstemming met het juiste beginsel dat de Staten hier wat meer vrijheid hadden, en had men bij de jongste grondwetsherziening niet de zelfstandigheid der Staten op dit punt eenigermate kunnen versterken? Ook komt mij de voortdurende vergelijking in de memorie van toelichting van de Staten met Rijksambtenaren als zeer ongelukkig gekozen voor. Zeer zeker, de Staten voeren uit Rijkswetten, en zijn dus in deze functie in dienst van het Rijksgezag, maar juist het beginsel van zelfbestuur is dat hetgeen anders tot de eigenaardige taak der Rijksambtenaren behoort,

nu wordt opgedragen aan de ingezetenen hier, doordien zij de Staten kiezen.

En krijgt men nu bij het lezen van de memorie van toelichting niet den indruk als of de Regeering wel wat heel bang zijnde voor de zelfstandigheid der Staten, deze zooveel mogelijk heeft willen besnoeien, en om haar doel te bereiken het Staatsambtenaarschap voortdurend op den voorgrond plaatst. Op deze wijze heeft zij bepalingen in de provinciale wet opgenomen, die in strijd zijn met het zuiver beginsel van zelfbestuur, daar zij te veel afnemen van de zelfstandigheid der Staten. Juist die zelfstandigheid heeft men, toen men het zelfbestuur in ons Staatsrecht opnam, op den voorgrond gesteld, het aan de Staten wenschende over te laten de uitvoering te bewerkstellingen al naar mate tijd en omstandigheden dit geboden. Wat geschiedt nu? Onmiddellijk wordt de Commissaris d. i. de vertegenwoordiger van het Centraal gezag, geroepen wanneer de Staten niet of niet behoorlijk voor de uitvoering zorgen; niet

behoorlijk: dat wil dus zeggen dat wanneer de Staten meenen dat bijv. op deze of gene wijze de uitvoering moet plaats hebben, daar de omstandigheden dit vorderen, het Centraal gezag die wijze zonder verderen vorm van proces kan afkeuren en zichzelf die uitvoering verzekeren. Daarenboven het oogenblik van verzuim staat niet vast en daarin ligt juist het gevaarlijke der bepaling. Op dit punt was het ontwerp de Kempener van 1849 verre te verkiezen boven de thans geldende bepalingen. Daar werd de zelfstandigheid der Staten gehuldigd, en kon de Commissaris eerst dan optreden wanneer het besluit der Staten was vernietigd. Dit was juist, en zeer te billijken, omdat het de uitvoering geldt van rijks wetten, maar tegelijkertijd de zelfstandigheid onaangetast laat. Bovendien hoe is deze bepaling te rijmen met de memorie van toelichting van den minister, waar zij zegt: „Zoo „danige onttrekking zal echter niet te spoedig „en slechts openlijk dienen te geschieden.” Aan het laatste is voldaan, doordien art. 129 bepaalt,



dat het besluit, waarbij de Commissaris wordt gemachtigd, met redenen omkleed in het Staatsblad moet worden geplaatst. Doch tegenover den eisch, dat dit niet te spoedig zal moeten geschieden, stel ik de vraag: Is nog meer spoed denkbaar dan art. 129 stelt: „Onmiddellijk, „wannecr de Staten, volgens het oordeel der „Regeering niet behoorlijk voorzien, komt de Commissaris.” Alleen de regeering heeft die mate van spoed te beoordeelen, en hier gaat, haar macht te ver, daar niemand haar rechtens eenig verwijt zal kunnen doen, dat zij te spoedig heeft gehandeld. Sommige leden der Tweede Kamer hebben dit ook gevoeld, en vroegen in het voorloopig verslag of het niet wenschelijk ware, dat in dit geval de Raad van Staten gehoord zou worden. In de memorie van beantwoording lezen wij het volgende antwoord van den minister: „De raad van State „schijnt op dit besluit niet gehoord te worden. „Het geldt hier louter de uitvoering van wetten en „bevelen die slechts door het algemeen Bestuur,

„niet door een buiten een dagelijksch beleid „van Zaken geplaatst collegie kan worden beoordeeld.”

Het geheele streven der Regeering was dus, zichzelve absolute macht op dit punt toe te kennen. Zoo als wij bij de bespreking der verschillende wetten in de vorige paragraaf zagen, bestaat de medewerking van Gedeputeerde Staten aan de uitvoering der wetten, in bevelen geven omtrent de uitvoering, toezicht houden op de uitvoering en beslissen over geschillen, gerezen bij de uitvoering. Juist bij die beslissing over geschillen, komt het verkeerde van dit stelsel duidelijk uit. Hier zou het aanleiding kunnen geven tot de meening, dat ook hier Gedeputeerde Staten gebonden zouden zijn aan de interpretatie der Regeering. Mr. ARNTZENIUS<sup>1)</sup> meent echter dat dit wat al te ver zou gaan. Gedeputeerde Staten hebben hier rechtsmacht, waarvan hooger beroep bij den

---

*Byzondere Staten XXV. 7*

<sup>1)</sup> Mr. ARNTZENIUS Admin. Recht. Deel 25 pag. 74.

Koning is; die rechtsmacht behoort dus zelfstandig te zijn. Het zal echter moeielijk zijn, hier eene juiste grens te trekken, daarom verdiende het ontwerp de Kempenaer verreweg de voorkeur, waar de Commissaris eerst kon optreden na vernietiging van het besluit. Het gevolg van de tegenwoordige regeling is, dat nu de Regeering den Commissaris onmiddellijk bevel zal geven te handelen, wanneer de Staten een andere meening huldigen dan zij doet, zonder dat daar tegenover eenige waarborgen voor het recht van zelfbestuur gegeven worden.

Ik noemde slechts dit ééne voorbeeld, omdat hierbij het duidelijkst de nadeelige gevolgen, die mogelijk uit dit stelsel, dat aanleiding zou kunnen geven tot voorafgaande inmenging, in het licht springen; bij de gcheele taak echter, die Gedepu- teerde Staten hebben te vervullen, bij de uitvoering van rijks wetten, doct zich het gevaar, dat inbreuk op hare rechten gemaakt zal worden, in meer of minder mate gevoelen. Wenschelijk ware het geweest, toen men bij de jongste

Grondwetsherziening toch het artikel handelende over zelfbestuur ging veranderen, eene bepaling op te nemen, waardoor een einde gemaakt werd aan deze ongemotiveerde en afkeuringswaardige beperking van de macht der Staten. Ware het ontwerp de Kempenaer aangenomen, deze ware ruimschoots voldoende geweest naast het repressief toezicht aan den Koning toegekend en waardoor hij bevoegd is, alle besluiten strijdig met de wetten op het algemeen belang te schorsen of te vernietigen. Dit recht was in art. 133 der Grondwet 1848 absoluut aan den Koning toegekend, terwijl aan de wet de regeling der gevolgen was opgedragen. Thans is in art. 140 Grondwet de regeling van de uitoefening van het recht zelf aan de wet opgedragen. Het repressief toezicht kan dus door de wet beperkt worden en de nieuwe redactie mag zeer zeker beschouwd worden als een goede stap, al is het nog maar een kleine, naar de meerdere zelfstandigheid der Staten.

De provinciale wet houdt vooralsnog, slechts

rekening met de Grondwet van 1848 en regelt in artt. 173 en 174 de gevolgen. Wordt een besluit geschorst of vernietigd, dan behooren Gedeputeerde Staten zooveel mogelijk daarin op nieuw te voorzien. Laten zij dit na bij de in artt. 127 en 128 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen, dan zal de Commissaris volgens art. 129 daarin kunnen voorzien, daartoe door den Koning gemachtigd.

Terecht merkt Mr. ARNTZENIUS<sup>1)</sup> op, dat hierbij dus niet gedacht is aan de uitvoering, welke door den wetgever bij speciale wetten, aan Gedeputeerde Staten is opgedragen. Ook Jhr. Mr. J. RÖELL<sup>2)</sup> huldigt deze meening. Hier zou de Regeering dus minder macht hebben dan bij de uitvoering der in art. 127 bedoelde wetten. Dit zou al te dwaas zijn, en analoge toepassing zal dus hier zeker wel geoorloofd zijn.

Na het bovengezegde, meen ik gerust als

---

<sup>1)</sup> Bijdrage, Adm. Recht 25 pag. 75.

<sup>2)</sup> Gemeentestem N<sup>o</sup>. 1002.

mijne overtuiging te mogen uitspreken dat het beginsel van zelfbestuur verdient in ruimere mate te worden toegepast dan tot heden het geval is, en tevens dat het zeer wenschelijk ware, aan de Staten meer zelfstandigheid bij de uitvoering der Rijkswetten toe te kennen.

In welke richting die uitbreiding zou moeten plaats hebben, dit is een vraag die zeer zeker overweging verdient; doch voor welker beantwoording hier de plaats niet is. Een grondige kennisneming van de toestanden zoo als die in Duitschland en Engeland worden aangetroffen, zou mogelijk ook hier te lande goede vruchten kunnen dragen. Reeds te lang heeft men bij ons geschroomd voor een ruime toepassing van het Zelfbestuur. Gewettigd is bijv. de vraag, zou de helaas berucht geworden schoolstrijd zulke groote afmetingen hebben aangenomen, zoo de Provinciale Staten en Gemeentebesturen wat meer vrijheid hadden gehad, de wet op het lager onderwijs te doen uitvoeren in overeenstemming met den geest van de verschillende

deelen der bevolking? Deze en nog meerdere vragen zou men kunnen stellen, waarvoor hier echter de plaats niet is, doch die mij den wensch doen uitspreken, dat eene verandering van den tegenwoordigen toestand niet lang meer tot de pia vota van ons Staatsrecht zal behooren.

STELLINGEN.





## STELLINGEN.

---

### I.

De artt. 128 en 129 der Provinciale wet tasten de zelfstandigheid der Staten bij hun taak als uitvoerders van den wil van het centraal gezag te veel aan.

### II.

Ten onrechte wordt beweerd dat J. R. de schuldeischer, jegens wien zich verschillende vennoten verbonden hebben, kan gedwongen worden eerst hem aan te spreken, die in het bezit is van het maatschappelijk kapitaal.

## III.

Onder verdediging ten principale in art. 348 B. R. zijn ook de dilatoire en peremptoire exceptiën begrepen.

## IV.

De vonnissen der arrondissements-rechtbanken in jurisdictiegeschillen in strafzaken zijn vatbaar voor hooger beroep.

## V.

De doodstraf moet in het militaire strafrecht niet alleen tegen de zwaarste, maar ook tegen minder zware misdrijven bedreigd zijn; daarnaast moet echter steeds eene andere deelbare straf bestaan.

## VI.

Art. 461 Wetb. van Strafr. moet uitgebreid worden tot het geval, dat iemand op eens anders grond, waar het bedoelde verbod niet aanwezig is, blijft loopen tegen den uitgedrukten wil van den rechthebbende.

## VII.

Het verdient afkeuring dat tegen culpose misdrijven facultatief gevangenisstraf of hechtenis is bedreigd.

## VIII.

De beperking van het getuigen bewijs in burgerlijke zaken dient te vervallen.

## IX.

Het vruchtgebruik is volgens het Nederlandsche recht een onvervreemdbaar recht.

## X.

De aard van het vruchtgebruik verhindert zijne onvervreemdbaarheid niet.

## XI.

Het recht van opstal kan door verjaring verkregen worden.

## XII.

De uitoefening van het recht van afstand (abandon) is geene in betaling geving.

## XIII.

De exceptie, bedoeld in art. 552 W. v. K. geldt voor den schipper tegenover den reeder, niet voor den reeder tegenover de inladers.

## XIV.

Volgens het Nederlandsche recht is het niet geoorloofd onder eens anders naam handel te drijven zonder diens toestemming.

---

# STELLINGEN

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

## Doctor in de Staatswetenschap

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

D<sup>r</sup>. J. A. C. OUDEMANS,

Hoogleraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde,

EN MET TOESTEMMING VAN DEN SENAAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN DER RECHTSGELEERDE FACULTEIT

TE VERDEDIGEN

op Woensdag den 9<sup>den</sup> Juli 1890, des namiddags [ten 3½ ure,

DOOR

JACOB PETRUS HOOFT GRAAFLAND,

geboren te Amsterdam.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT

REPORT OF THE PHYSICS DEPARTMENT

FOR THE YEAR 1954-55

BY THE DEPARTMENT

OF PHYSICS

CHICAGO, ILLINOIS

1955

CHICAGO, ILLINOIS

1955

CHICAGO, ILLINOIS

1955

CHICAGO, ILLINOIS

1955

## STELLINGEN.

---

### I.

Het brengen van memorieposten op de begrooting door de 2<sup>de</sup> Kamer der Staten-Generaal is in strijd met het karakter der begrooting.

### II.

Wanneer overeenkomstig art. 106 al. 2 Gw. het nemen van een besluit tot een volgende vergadering is uitgesteld, kan in die vergadering uitsluitend over het voorstel gestemd worden.

### III.

Het verwerpen van de wet op de middelen door de Staten-Generaal ontheft de regeering niet van den plicht om met het invorderen eener belasting voort te gaan.



## IV.

Art. 63 al. 4 Gw. geeft aan de ambtenaren geen recht op pensioen.

## V.

Jure constituendo behoort bij vermindering van het aantal zielen in eene gemeente aan de Regeering de bevoegdheid te worden verleend den Gemeenteraad te ontbinden.

## VI.

Niet in strijd met art. 9 Grondwet is de verordening van den Gemeenteraad, houdende vaststelling van het sluitingsuur der tapperijen.

## VII.

Art. 205 Gemeentewet is niet limitatief.  
Evenmin verplicht het den Gemeenteraad tot het doen der daar genoemde uitgaven.

## VIII.

Het ware wenschelijk, dat de voordracht van de 2<sup>de</sup> Kamer aan den Koning ter vervulling van een vacature in den Hoogen Raad, uit de Grondwet verviel.

## IX.

Art. 156 Gw. is ook bindend voor den Wetgever.

## X.

Art. 155 Gw. sluit de instelling van eene jury niet uit.

## XI.

De ratificatie van alle verdragen behoorde van de goedkeuring van de wetgevende macht afhankelijk te worden gesteld.

## XII.

Het ambt van Minister behoort onvereenigbaar verklaard te worden met het lidmaatschap der Staten-Generaal.

## XIII.

Wenschelijk ware het geweest bij de vaststelling van art. 152 al. 1 Gw. de redactie der Staatscommissie aan te nemen, waarbij de schade-loosstelling slechts verleend werd in de gevallen bij de wet genoemd.

## XIV.

Er bestaat geen recht der natiën om zich tot Staten te vormen.

## XV.

Absolute scheiding van Kerk en Staat is niet consequent toe te passen.

## XVI.

Onjuist is de meening, dat slechts leerplicht zou kunnen worden opgelegd, wanneer het onderwijs aan allen kosteloos werd aangeboden.

## XVII.

Ten onrechte wordt beweerd, dat de inhoud

van een tractaat niet mag strijden met de zogenoemde grondrechten van den Staat.

## XVIII.

De clause der meest begunstigde natie in handelsverdragen voorkomende verdient afkeuring.

## XIX.

Met zeeroovers staan niet gelijk schepen met oproerlingen, die zich met den nationalen vlag tooien.

## XX.

De onderscheiding in gunstigen en ongunstigen wisselkoers is af te keuren.

## XXI.

Ten onrechte beweert HENRY GEORGE „Progress and Poverty” pag. 220 (Ed. London 1881): Onafhankelijk van het vermeerderen der bevolking, moet elke verbetering in de wijze van voortbrenging en ruil, verhooging van pacht veroorzaken.

## XXII.

Wanneer een volk door hooge rechten zijne invoeren beperkt, zullen de uitvoeren van dat volk eene gelijke beperking ondergaan.

## XXIII.

Ontmunting is het meest afdoend middel om depretiatie van teekengeld te voorkomen.

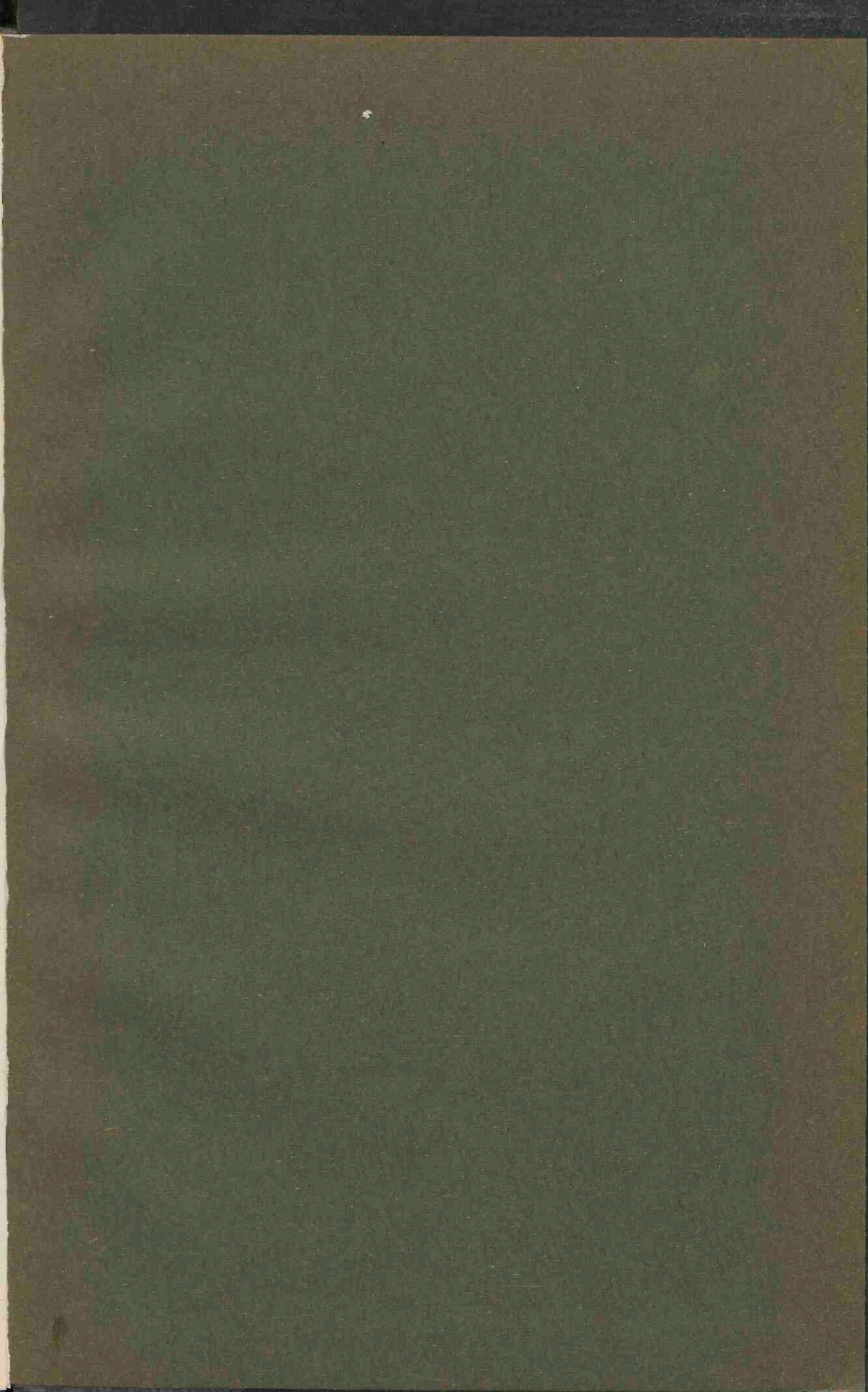
## XXIV.

Invoerrechten, die ten doel hebben den fabrikant in staat te stellen een tot dusverre niet bestaande tak van nijverheid aan te leeren, verdienen afkeuring.

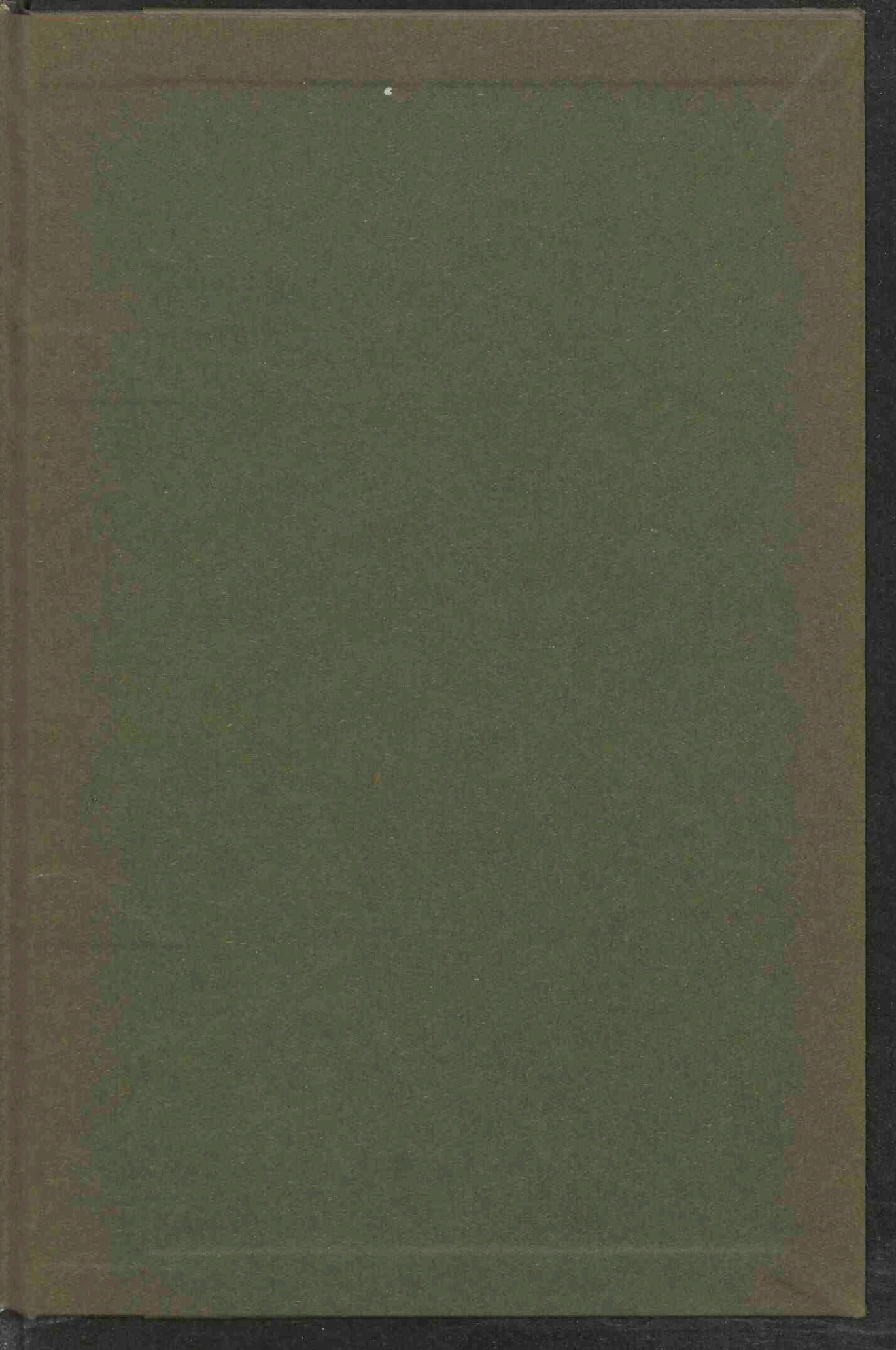
## XXV.

Door nationalisatie van den grond wordt geen betere verdeeling van het product verkregen.

---









A