



De Commissaris des Konings in de provincie

<https://hdl.handle.net/1874/240233>

Jan. 14 April 1888.

N. 40192

De Commissaris des Konings
in de Provincie.

PROEFSCHRIFT

DOOR

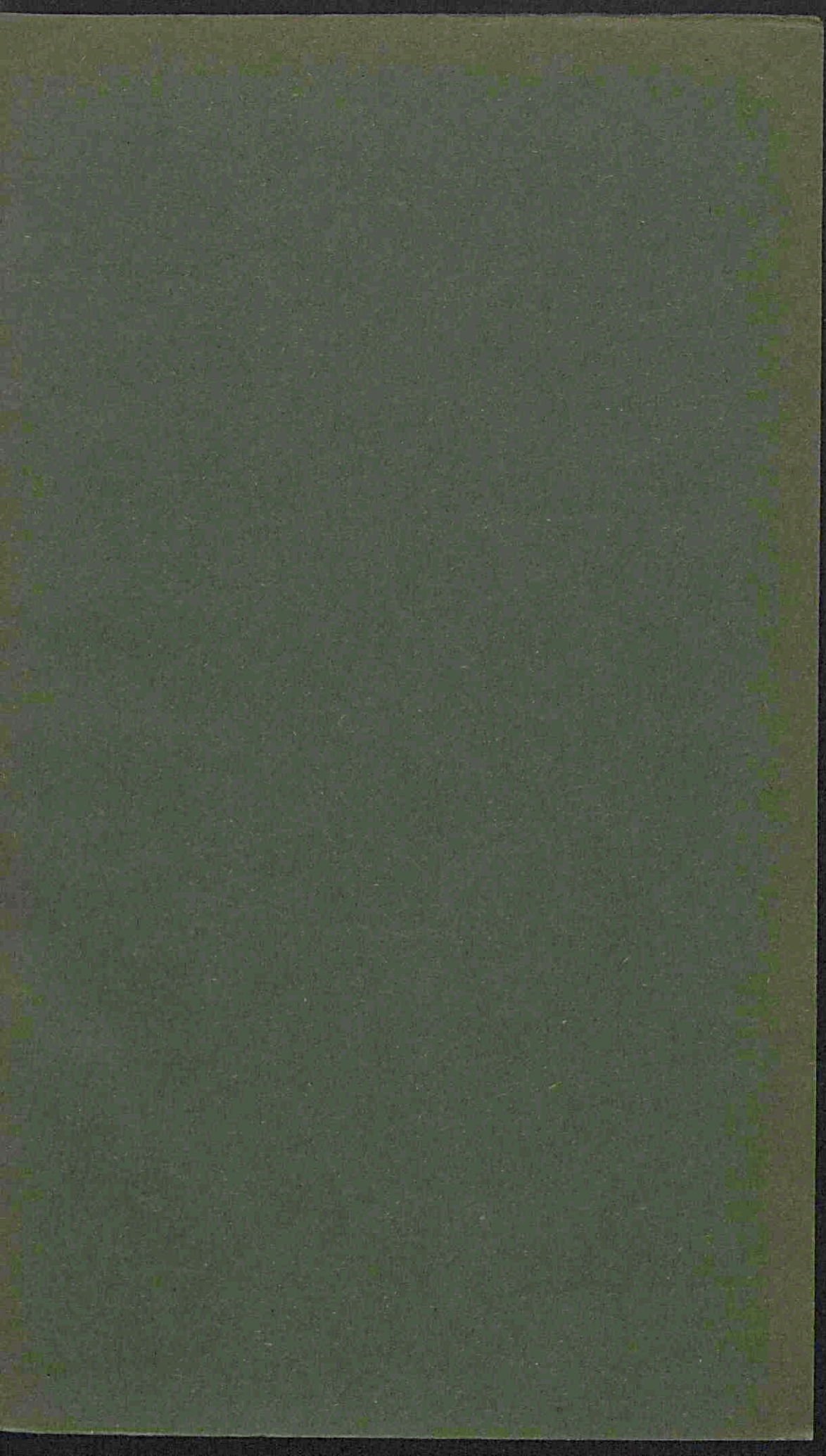
ARNOLDUS JOHANNES MARIA VOS DE WAEL.

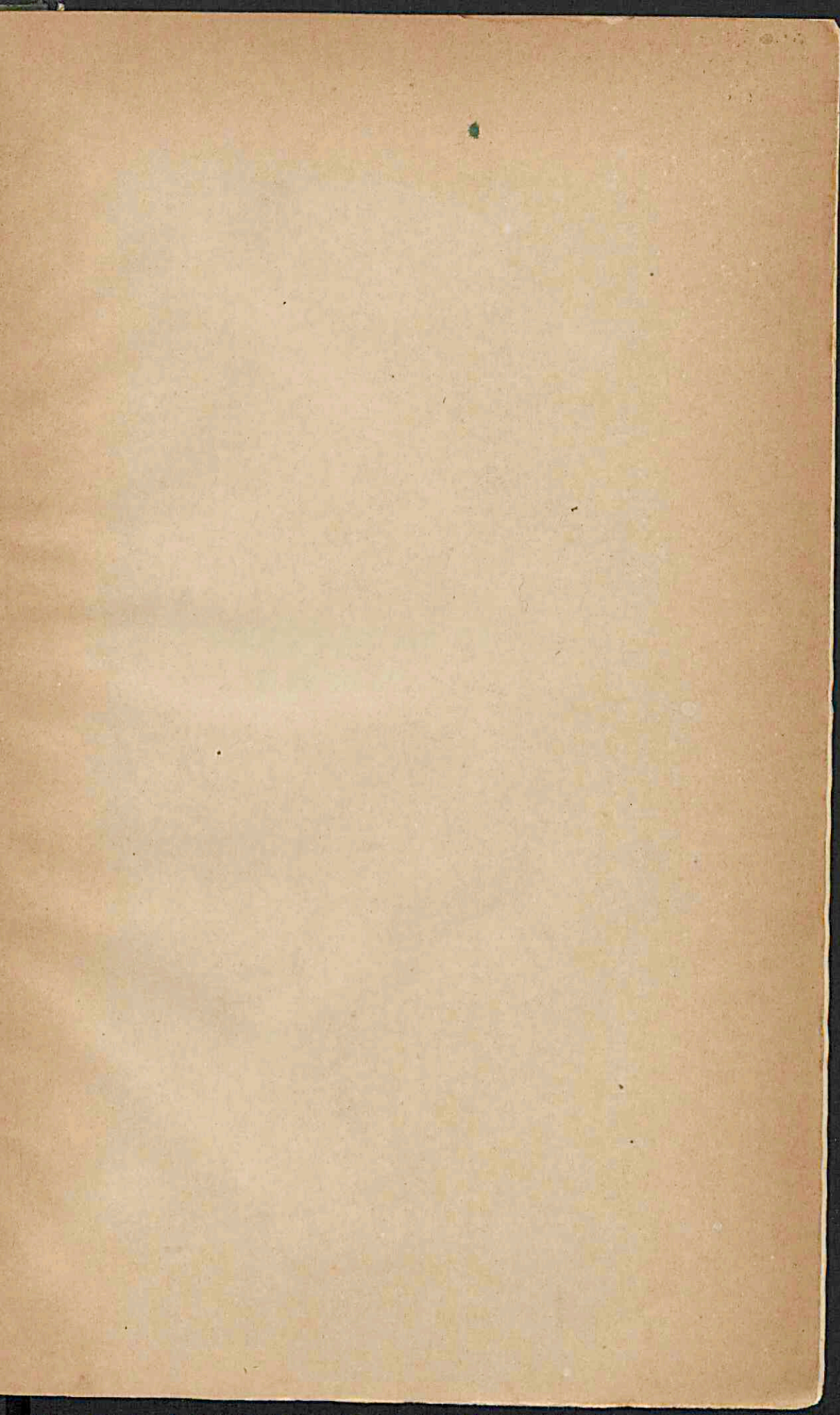
s-BOSCH — FIRMA ROEIJNS & C^o. — 1888.



4.

A. qu.
192





DE COMMISSARIS DES KONINGS
IN DE PROVINCIE.

RIJKSUNIVERSITEIT TE UTRECHT



2493 798 3

ad

DE COMMISSARIS DES KONINGS IN DE PROVINCIE.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in de Rechtswetenschap

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT

NA BEKOMEN MACHTIGING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

DR. G. H. LAMERS

Hoogleraar in de Faculteit der Godgeleerdheid

EN

MET TOESTEMMING VAN DEN ACADEMISCHEN SENAAT TEGEN DE
BEDENKINGEN DER RECHTSGELEERDE FACULTEIT

TE VERDEDIGEN OP

Zaterdag, den 14^{den} April 1888, des namiddags ten 3^{1/2} ure

DOOR

ARNOLDUS JOHANNES MARIA VOS DE WAELE

geboren te Raalte.



's-BOSCH. — FIRMA ROBIJNS & Co. — 1888.

Aan mijne Moeder.

*Bij het verlaten der Academie is het mij aangenaam, mijne erkentelijkheid te betuigen aan de Hoogleraren, wier onderwijs ik mocht genieten. Voornamelijk mijn hooggeachten promotor, den Hoogleeraar **Mr. J. de Louter**, wensch ik oprecht dank te zeggen voor zijne welwillende raadgevingen en terechtwijzingen bij het schrijven van dit proefschrift.*

INLEIDING.

De bevoegdheid van den Commissaris des Konings is in algemeene trekken omschreven in art. 141 der Grondwet behorende tot de tweede afdeeling van het vierde hoofdstuk *Van de magt der Provinciale Staten*, en wordt nader bepaald hoofdzakelijk in het derde hoofdstuk der provinciale wet *Van den Commissaris des Konings*, en in de *Instructie van 27 September 1856* Sibl. 62.

Naar aanleiding van deze tweeërlei bronnen ben ik voornemens in dit proefschrift vooreerst te behandelen art. 141 der Grondwet (benevens het in hoofdzaak gelijke art. 137 der Grondwet van 1848) en vervolgens de nadere uitwerking van de grondwettelijke bepaling van 1848 in de Provinciale wet en in de Instructie.

Daar het echter om de bedoeling van den wetgever en den zin der door hem gebezigde uitdrukkingen te kennen, dienstig is na te gaan, hoe de instelling vroeger geregeld was, wensch ik een historisch overzicht te doen voorafgaan.

—

Dit overzicht zoude zich kunnen uitstrekken tot de instelling van stadhouders door Karel V en verder handelen, zoowel over die van de Republiek der Vereenigde Nederlanden en de Commissarissen bij de Departementale Besturen, als over de landdrosten van het Koninkrijk Holland en de prefecten gedurende de inlijving van ons vaderland bij het Fransche Keizerrijk. Het komt mij echter niet noodig voor, zoover terug te gaan. Dat alles toch staat slechts in verwijderd verband met mijn onderwerp, daar er een groot verschil is tusschen de bevoegdheid van vermelde ambtenaren en die van onzen Commissaris.

Meer dienstig is het te beginnen met den onmiddellijken oorsprong van de te behandelen instelling, welke te vinden is in de constitutioneele monarchie, na de herstelling onzer onafhankelijkheid hier ingevoerd. Onder dezen regeeringsvorm toch is het souverein gezag in één persoon, den Koning, vereenigd, die zich in de provinciën, als onderdeelen van het staatsgebied, door ambtenaren laat vertegenwoordigen, thans den titel voerend van Commissaris des Konings.

~~~~~



## HOOFDSTUK I.

### Geschiedkundig Overzicht.

---

#### AFDEELING I.

#### RECHTSTOESTAND ONDER DE GRONDWET VAN 1814.

Zooals bekend is, berust de Grondwet van 1814 hoofdzakelijk op de *Schets van Mr. G. K. Van Hogendorp*.<sup>1)</sup> Door den Souvereinen Vorst zelven werd zij aangewezen als *grondslag der deliberatien*, als een *leiddraad* (voor de commissie tot ontwerping eener Grondwet) zulks *geraden oordeelende, in hare beraadslagingen*.<sup>2)</sup> Het is derhalve van belang na te gaan, wat daarin omtrent mijn onderwerp voorkomt. Art. 39,

---

<sup>1)</sup> De volledige titel is *Schets van eene Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden*; het geschrift is te vinden achter Mr. J. R. Thorbecke's *Aanteekeningen op de Grondwet* dl. II, alsmede in Mr. P. F. Hubrechts, *de Grondwet met aanteekeningen der gelijksoortige bepalingen van vroegeren tijd*; al. 1 van het aan te halen artikel bij art. 123, al. 2 bij art. 137 der Grondwet van 1848. Onlangs is van het laatste werk eene nieuwe uitgave verschenen, met het oog op de tegenwoordige Grondwet.

<sup>2)</sup> Zie considerans en art. 3 van het *Souverein Besluit van 21 Dec. 1813* te vinden bij Mr. R. Metelkamp's (Secretaris van de Grondwetscommissie van 1814) *de regeeringsvorm der Vereenigde Nederlanden*, bl. 53 en 54.

aan het hoofd van het derde hoofdstuk *Van de Staten der Provintien* luidt aldus:

*De Staten der Provintien en Landschappen blijven op den ouden voet in zoo verre geene verandering daarin gebragt is bij deze Grondwet. Zij behouden teffens de volkomen vrijheid om zoodanige veranderingen in hunne Constitutien en Reglementen, als zij goedvinden, met overleg van den Souvereinen Vorst te maken, behoudens alleen deze Grondwet. De regten van de Stadhouderlijke waardigheid vervallen van zelve aan den Souvereinen Vorst.*

*De Souvereine Vorst vermag in elke Provintie, naar de oude gewoonte van de Nederlanden, een Stadhouder aan te stellen, in Holland des noods twee, om zoowel in de Vergadering der Staten als in de Gecommitteerde Raden of Gedeputeerde Staten voor te zitten.*

Den inhoud van dit artikel wensch ik slechts in zoo verre te bespreken als het handelt over den Stadhouder, dien de Souvereine Vorst in elke provincie vermag aan te stellen. Welke zijn zijne bevoegdheden? Er wordt alleen melding gemaakt van het voorzitten, zoowel in de vergadering der Staten als in die der Gedeputeerde Staten; overigens wordt zijn werkkring slechts aangegeven door de woorden *naar de oude gewoonte van de Nederlanden*.

De heer Mr. D. A. Koenen <sup>1)</sup> merkt ten dezen op:

---

<sup>1)</sup> *De Commissaris des Konings in de Provincie geschiedkundig ontwikkeld*, academisch proefschrift in 1862 te Leiden verdedigd, bl. 28, 29.



*Jammer is het, dat in bovengenoemde «Aanmerkingen» niets bijzonders aangaande den vertegenwoordiger van het souverein gezag in de provincien gevonden wordt, wier werkring wij zoo gaarne wat nader hadden omschreven gezien. Het komt ons twijfelachtig voor of Van Hogendorp zich daarin een heldere voorstelling wenschte te geven. Dan vermeenen wij in de bewoordingen eene tegenstrijdigheid van uitdrukking te vinden, die nadere toelichting gewis niet overbodig zou hebben gemaakt.*

*Aan den eenen kant immers, worden de regten der stadhouderlijke waardigheid beschouwd, als van zelve aan den Vorst te zijn vervallen, terwijl aan den anderen kant daar oogenblikkelijk bij wordt gevoegd:*

*«De Souvereine Vorst vermag een Stadhouder aan te stellen».*

Inderdaad geeft de *Schets* m. i. geen helder denkbeeld omtrent de bevoegdheden van den door den Souvereinen Vorst aan te stellen Stadhouder; maar, in afwijking van het gevoel van den heer Koenen, meen ik, dat er geen tegenstrijdigheid van uitdrukking bestaat en dat juist uit de *Aanmerkingen* met voldoende zekerheid de algemeene bedoeling van Van Hogendorp is op te maken. Zelfs indien men mocht meenen, dat de aan te stellen Stadhouder alle rechten der stadhouderlijke waardigheid, die van zelve aan den Souvereinen Vorst zijn vervallen, moet bezitten, zoude er nog geene tegenstrijdigheid van uitdrukking bestaan. Men kan toch iemand rechten verleenen, die hij aan een ander, mits in hun geheel mag afstaan. Zoo is het mogelijk een adminis-



trateur van elders gelegen onroerende goederen te benoemen, onder de bepaling dat hij zijne bevoegdheid aan een derden slechts in haar vollen omvang kan afstaan. In het onderhavige geval zoude dit echter al heel vreemd, zoo niet dwaas mogen heeten.

De stadhouderlijke rechten toch, die van zelve aan den Souvereinen Vorst vervallen, zijn natuurlijk de bevoegdheden van den laatsten Stadhouder van de Republiek der Vereenigde Nederlanden en deze bezat zijn waardigheid erfelijk. Ware nu de boven veronderstelde interpretatie de ware, zoo zou men hebben facultatieve aanstelling van erfelijke ambtenaren, met eene macht, welke aan die van den Souvereinen Vorst nabijkomt; alsdus ware echter van de Souvereiniteit niet veel meer dan de schijn over. Zulk een uiterst zonderlinge regeling kan door Van Hogendorp, den grooten vriend van het Huis van Oranje, niet gewild zijn en is het ook inderdaad niet. Dit blijkt reeds uit de vermelding van het voorzitterschap van Provinciale en Gedeputeerde Staten en uit de bijvoeging *naar de oude gewoonte van de Nederlanden*; het eerste ware overbodig, het laatste onjuist. Nog meer echter komt dit uit bij de lezing van de *Aanmerkingen*, waaruit m. i. is op te maken, dat Van Hogendorp het oog had op een veel verder verleden en wel op den tijd der Stadhouders onder de Souvereine Vorsten vóór de Republiek der Vereenigde Nederlanden. Ik vind daarin toch o. a. het volgende: <sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Metelerkamp t. a. p. bl. 34.



*De Grondwet herstelt een Souverein Vorst, zooals die van ouds was, met alle de gewoonten, regten en privilegien, die diezelve bezwoer voordat hij ingehuldigd werd. Dit is de constitutie daar onze doorluchtige voorvaderen de wapenen voor opgevat hebben, en in plaats van welke een tweede geslacht de republiek ingevoerd heeft.*

De Souvereine Vorst, dien de Grondwet herstelt, is blijkbaar die van vóór de Republiek der Vereenigde Nederlanden en nu is het alleszins redelijk te veronderstellen, dat Van Hogendorp, waar hij spreekt van Stadhouder *naar de oude gewoonte van de Nederlanden*, denkt aan den tijd van den Souvereinen Vorst, zooals *die van ouds was*. Eveneens mag men aannemen dat, daar de bevoegdheid van de toenmalige Stadhouders door den Souvereinen Vorst bepaald werd, met inachtneming van de rechten en privilegiën der verschillende gewesten, ook analogice de omschrijving van de macht der Stadhouders van de *Schets* aan den Souvereinen Vorst binnen de perken van de Grondwet werd opgedragen. Ik behoef echter niet lang bij de vage omschrijving *naar de oude gewoonte van de Nederlanden* stil te staan, omdat door de volgende Grondwetten een nauwkeuriger bepaling van de bevoegdheid van den vertegenwoordiger van het Souverein Gezag in de provincie werd gegeven.

Art. 76 van de Grondwet van 1814, voorkomende



in het derde hoofdstuk, *Van de Staten der provincien of landschappen*, behelst het volgende:<sup>1)</sup>

*Er zullen zijn in alle Provinciën of Landschappen Commissarissen van den Souvereinen Vorst onder zulke benaming als Hij zal goedvinden. Hij geeft aan dezelve zoodanige instructie, als hij ter uitvoering van het gezag Hem bij deze grondwet toegekend zal vermeenen te behooren.*

*Deze Commissarissen zullen voorzitten in de vergadering der Staten alsmede in zoodanige kollegien als door hen, ingevolge het bepaalde bij art. 93, <sup>2)</sup> zouden mogen benoemd worden.*

Den inhoud met dien van art. 39 van de *Schets* vergelijkende vindt men de volgende verschilpunten:

1°. De aanstelling is niet meer facultatief, maar bepaald voorgeschreven. Dit verdient goedkeuring. De Commissaris des Koning toch vormt een essentieel deel van het staatsorganisme als *trait-d'union* tusschen het Souverein gezag en het bestuur van de zekere zelfstandigheid bezittende provincie; als zoodanig is het wenschelijk, dat zijn bestaan in de Grondwet gewaarborgd is.

2°. De bepaling van den titel wordt aan den Sou-

---

<sup>1)</sup> Metelerkamp t. a. p. bl. 167. Hubrecht t. a. p. art. 137 (Grw. van 1848).

<sup>2)</sup> Art. 93. Zij (de Provinciale Staten) benoemen indien zij dit noodig oordeelen uit hun midden een of meer kollegien van eenige leden, tot beleid van zaken, zoo gedurende den tijd hunner vergadering als van den tijd hunner afwezigheid.



vereinen Vorst overgelaten. Op zich zelf is de naam van geen belang, maar een onjuiste titel kan tot een verkeerde opvatting van het karakter van het ambt leiden en er is hier geen reden om den naam niet voor te schrijven; de in het artikel gebezigde van *Commissaris van den Souvereinen Vorst* drukt toch juist den aard van het ambt uit.

3°. In plaats van *naar de oude gewoonte van de Nederlanden* wordt hier bepaald, dat *de Souvereine Vorst zijn Commissarissen zoodanige instructie geeft als Hij ter uitvoering van het gezag Hem bij deze Grondwet toegekend, zal vermeenen te behooren*. Dit is in overeenstemming met de bedoeling van Van Hogendorp, die de nadere bepaling van de bevoegdheden aan den Souvereinen Vorst wenschte over te laten; het lag ook in den geest van den tijd; voorkeur verdient m. i., zooals thans geschiedt, de bevoegdheid van den vertegenwoordiger van het Souverein gezag in de provincie vast te stellen door den wetgever, ten einde misbruik van macht van de zijde der regeering te voorkomen.

Art. 76 werd als volgt door de Grondwetscommissie bij monde van haar medelid Mr. C. F. Maanen, president van het hooge gerechtshof, toegelicht <sup>1)</sup>:

*Hooge ambtenaren, door hem in de provincie gezonden, zullen aldaar, wel is waar den rigtigen gang van zaken, en de behoorlijke uitvoering der algemeene wetten en verordeningen verzekeren; maar zij zullen*

---

<sup>1)</sup> Metelerkamp t. a. p. bl. 122.



*tevens de natuurlijke handhavers en voorstanders van de provinciale welvaart en belangen zijn, en daarvoor bij den Vorst optreden. En zij zullen tot de grondige kennis van al die belangen de ruimste en beste aanleiding hebben, daar zij voorzitter zijn van de Staten der provincien, dat is van allen, die uit hoofde van geboorte, aanzien, deugd, wijsheid en kennis van stedelijke, plaatselijke en landelijke belangen, uit alle oorden der provincien gerechtigd zijn verklaard, om in die zootalrijke als aanzienlijke vergaderingen zitting te nemen, door eene gezamenlijke inspanning van krachten en vermogens, den bloei, de welvaart en het aanzien hunner provincien te bevorderen en aan zoodanige verordeningen van den Vorst, welke niet tot de algemeene regeering, maar tot de huishoudelijke inrigtingen behooren, die wijziging in de uitvoering te geven, welke met de gesteldheid der provincien, met den geest, de gezinningen, zeden, gewoonten en gebruiken der ingezetenen overeenkomen, en aan dezelve het meest welgevallig zijn, doch altijd ondergeschikt aan het algemeen Bestuur.*

Ter voldoening aan het grondwettelijk voorschrift werd den 23sten Junij 1811, door den Souvereinen Vorst een provisioneele Instructie voor de Gouverneurs in de provincien of landschappen gegeven.

Deze Instructie heeft een sterk centraliseerend karakter. Reeds de naam van Gouverneur geeft te kennen, dat de regeering bij hem, als vertegenwoordiger



van het Staatsgezag, het bestuur der provincie wenschte te doen berusten, niet bij de Staten. De inzage der Instructie doet dit nog meer uitkomen; enkele artikelen zal ik ten bewijze aanhalen.

*Art. 10. Ten aanzien van zulke stukken, welke, hetzij ter uitvoering, hetzij om consideratie en advijs, hetzij tot eenig ander einde, aan hen alleen geaddresserd worden, zullen zij zonder eenige medewerking der Staten of Gedeputeerden, of ruggespraak met dezelve, al datgene kunnen verrigten, hetwelk ter voldoening aan den inhoud van gemelde stukken vereischt wordt.*

De gouverneur kan dus geheel zonder de Staten handelen ten opzichte van alle zaken, die hem persoonlijk door de regeering worden opgedragen; deze echter, die ook de provinciale reglementen vaststelt, heeft de bevoegdheid aan te wijzen, welke zaken tot de vermelde categorie behooren. De macht der Staten hangt dus geheel van den Souvereinen Vorst af.

*Art. 12. In die gevallen waar zulks noodig mocht zijn, zijn zij alsmede bevoegd, een of meerdere leden van de vergadering der Gedeputeerden, naar een of ander gedeelte hunner provincie of landschap te committeeren, zonder onderscheid of zoodanige commissie uit eene aanschrijving aan hen in het bijzonder gedaan voortvloeit.*

Uit deze bepaling volgt, dat de Gedeputeerde Staten verplicht zijn den Gouverneur ten dienste te staan; zij zijn ondergeschikten van den vertegenwoordiger van den

Souvereinen Vorst. Hetzelfde is volgens art. 25 het geval met de provinciale ambtenaren.

*Ter uitvoering van hetgeen hun in laatstgemelde betrekking (van rijksambtenaren) aangaat, zullen zij van de ambtenaren en geëmployeerden, bij de vergadering der Staten aangesteld, gelijk gebruik maken, als zulks door hen ten aanzien der besluiten van de Staten of Gedeputeerden zelve geschiedt.*

Uit het aangehaalde blijkt m. i. genoegzaam, dat er overmacht was bij den Gouverneur en slechts schijngezag bij de Staten. Den inhoud van deze voorloopige Instructie verder te bespreken, acht ik niet noodzakelijk, omdat de tegenwoordige Instructie een geheel ander karakter draagt.

---

## AFDEELING II.

### RECHTSTOESTAND ONDER DE GRONDWET VAN 1815.

Art. 137 van die Grondwet luidt aldus :

*De Koning stelt in alle provincien Commissarissen aan, onder zulke benaming als Hij goedvindt, en op zoodanige instructie, als Hij tot de rigtige uitvoering*



*der wetten, tot de waarneming van het belang van den Lande en van de Provincie noodig oordeelt. Deze Commissarissen zitten voor in de Vergadering der Staten en in die der Gedeputeerde Staten, volgens art. 153 te benoemen.*

*Zij doen bij hunne aanstelling den eed van getrouwheid aan de Grondwet <sup>1)</sup>.*

Het verschil met art. 76 der vorige Grondwet is in hoofdzaak:

1°. Hier worden de instructiën omschreven door de woorden: *als Hij tot de rigtige uitvoering der wetten, tot de waarneming van het belang van den Lande en van de Provincie noodig oordeelt*, terwijl de Grondwet van 1814 gewaagt van een instructie *zoodanig als Hij ter uitvoering van het gezag Hem bij deze grondwet toegekend zal vermeenen te behooren*. Het karakter van het ambt wordt derhalve hier nauwkeuriger bepaald.

2°. Er wordt een eed van getrouwheid aan de Grondwet bij de aanstelling voorgeschreven. In de tegenwoordige Grondwet en in die van 1848 komt een dergelijke bepaling niet meer voor. Terecht motiveerde de regeering in 1848 dit als volgt: <sup>2)</sup>

---

<sup>1)</sup> Hubrecht t. a. p. art. 137 (Grw. 1848). Hier worden alleen opgegeven de bewoordingen van art. 135 van de Grondwet van 1840, als gelijkkluidend met dit artikel; een klein formeel verschil is er echter, nl. dat daar naar art. 151 verwezen wordt en in de Grondwet van 1815 naar art. 153.

<sup>2)</sup> Memorie van toelichting op wetsontwerp XI van 19 Juni 1848 bij Mr. J. C. Voorduin *Geschiedenis en beginselen der Grondwet* (van 1848) bl. 336 en 337.



Van den eed van getrouwheid aan de Grondwet, door deze Commissarissen af te leggen, is geene melding gemaakt: eensdeels omdat dit geene bijzonderheid is, maar zoodanige eed van alle Staatsambtenaren wordt gevorderd, anderdeels, omdat deze Commissarissen meer hebben te zweren, dan dat ééne; en eindelijk, omdat dit een voorschrift is, door de Instructie dezer ambtenaren aan hen te geven.

De Grondwetscommissie gaf, in haar rapport aan den Koning van 13 Julij 1815, de volgende toelichting van het artikel <sup>1)</sup>:

«De Vergadering der Staten, zoowel als van hunne Gedeputeerden heeft tot haren voorzitter eenen Commissaris door den Koning benoemd, en die tevens belast is met de zorgen voor de belangen der provincien, voor die der algemeene regering en alzoo voor de rigtige uitvoering der wetten (art. 137).

Door deze tusschenkomst wordt de Koning, als Opperr-

---

<sup>1)</sup> Mr. S. P. Lipman Constitutioneel archief dl. I bl. 35.

Bij Raepsaet (*pièces justificatives au journal des séances de la commission qui a été chargée par le roi en 1815 de rédiger un projet de constitution pour le royaume des Pays-Bas*) vind ik een minder omslachtigen Franschen tekst.

»Les états et cette députation sont présidés par un commissaire nommé par le roi, qui veille aux intérêts de la province, à ceux du gouvernement, à l'exécution des lois (art. 137).

Par lui, le chef suprême de l'administration sera régulièrement informé de tout ce qui peut mériter sa sollicitude, il apprendra par lui les motifs des dispositions dont l'intention pourrait être méconnue; le commissaire sera entre les ministres du roi et les états provinciaux un intermédiaire très-utile.

(*Oeuvres complètes et posthumes de J. J. Raepsaet* 1840-t. VI p. 335).



bestuurder van het geheel, op eene regelmatige wijze onderrigt van alles wat deszelfs vaderlijke bezorgdheid noodig heeft te weten; deze ambtenaar kan alzoo, door de ware beweegredenen van vele bepalingen op te geven, welker doel ligtelijk zou kunnen miskend worden, een nuttig verband daarstellen tusschen de hoofden der departementen van algemeen bestuur en de Staten.

Art. 137 werd niet zonder strijd vastgesteld. Dit vond zijn oorzaak in de samenstelling der commissie, die voor de helft uit Noord-Nederlanders en voor de helft uit Belgen bestond. Deze laatsten waren niet zeer met onze Gouverneurs ingenomen. Zelfs wenschte Raepsaet de opheffing der instelling, niet zoozeer om artikel 76, als om de groote macht door de voorloopige Instructie den Gouverneur verleend, waardoor hij, gelijk de Fransche prefect, het geheel gewestelijk bestuur in handen had.<sup>1)</sup> In eene memorie trachtte hij zulks

---

<sup>1)</sup> Journal t. a. p.

MM. Mollerus, Queyssen et Elout ont avoué qu'en vérité on ne voyait point quelles étaient les attributions des états provinciaux, et lorsque je combattis le système de l'établissement des commissaires royaux ou gouverneurs des provinces, M. Elout me dit, qu'il avait bien fallu leur donner des pouvoirs si amples par leurs instructions, afin de faire marcher les états provinciaux, dont les attributions étaient encore indéterminées (p. 54).

Je voulais détruire le système des gouvernances, comme contraire à la liberté des suffrages, inutile et français, mais je ne fus pas même secondé par mes collègues belges, qui tout en adoptant mes motifs, se sont bornés à des palliatifs pour contenir ces officiers royaux dans les bornes de leur pouvoir, parce qu'ils trouvaient ces gouverneurs déjà établis en Hollande. Quant à moi, je ne vois dans ces gouverneurs que des préfets sous un autre nom,.... (p. 54 et 55)

D'après ce que j'ai pu apprendre de ceux mêmes qui ont rédigé



aan te toonen. Door de Noord-Nederlandsche leden Mollerus, Queijsen en Elout werd de vernietiging van de macht der Staten toegegeven, maar volgens Elout was het noodig den Gouverneur zulk eene uitgebreide bevoegdheid toe te kennen om het Provinciaal Bestuur, welks macht nog ongeregeld was, aan den gang te houden. Raepsaet vond, naar inlichtingen hem door de ontwerpers der Grondwet van 1814 zelve verstrekt, de hoofdfout van de regeling van het Provinciaal Bestuur hierin gelegen, dat de commissieleden minder de personen dan de zaken op het oog hadden. Het waren

---

*la constitution hollandaise, le vice radical de ce chapitre provient de ce que les rédacteurs ont eu moins en vue les hommes que les choses.*

*C'étaient en général des antagonistes des anciens états hollandais et, en partie, des hommes plus ou moins imbus des principes de l'administration française, qui ont rédigé la constitution hollandaise. Ils n'ont eu principalement en vue que d'abolir l'ancien pouvoir de ce qu'ils appelaient «grosses perruques,» c'est-à-dire de ces hommes qui dominaient autrefois dans les états et dans les villes; et en voulant établir une force politique contre le retour de l'influence de ces grosses perruques, ils ont oublié d'organiser cette force ou plutôt ils n'ont pas su comment l'organiser, ce qui a fait qu'ils ont abandonné toute cette organisation au pouvoir souverain exclusivement au lieu de l'établir constitutionnellement comme il eut dû l'être (p. 55).*

*Art. 76. La discussion s'ouvre par la lecture de mon mémoire tendant à démontrer que l'établissement de ces commissaires appelés présentement gouverneurs de province, avec les pouvoirs qui leur sont attribués par les instructions provisoires du 23 Juin 1814, n'est autre chose que le rétablissement des préfetures et des intendances, et doit nécessairement amener la nullité des pouvoirs des états provinciaux et généraux (p. 138).*

*M. Queysen . . . déclare franchement que dans quelques provinces, le gouverneur s'arroe tout, et que les députés des états se plaignent qu'ils n'ont rien à dire ni à faire (p. 139).*



volgens Raepsaet, over het algemeen hevige tegenstanders van de oude Provinciale Staten en te gelijk voor een deel min of meer doordrongen van de beginselen der Fransche administratie. Zij wilden vooral het oude gezag (*l'ancien pouvoir*) van de zoogenaamde deftige pruiken (*grosses perruques*), d. i. van hen, die vroeger in Staten en Steden overheerschten, afschaffen en, eene politieke macht tegen den terugkeer van den invloed van die deftige pruiken willende instellen, vergaten zij die macht te regelen of juist wisten zij niet, hoe die te regelen, wat ten gevolge had, dat zij die geheele regeling uitsluitend aan het Souverein Gezag hebben overgelaten, in plaats van die, zooals het moest geweest zijn, in de Grondwet vast te stellen.

Niet alleen werd de wensch van Raepsaet niet vervuld, maar zelfs vond hij geen steun bij zijne Belgische medeleden; dezen bepaalden zich tot voorbehoedmiddelen (o. a. *une caisse provinciale* door Gendebien voorgesteld) om den Koninklijken ambtenaar binnen de perken zijner bevoegdheid te houden, omdat zij de instelling reeds alhier gevestigd vonden.

De gegrondheid van het verwijt door Raepsaet aan de leden der grondwetscommissie van 1814 gedaan is niet te ontkennen, maar het vervallen in vermelde fout door de meesten hunner is zeer verklaarbaar. Vooreerst had de geschiedenis van de Republiek der Vereenigde Nederlanden, vooral in stadhouderlooze tijdperken, maar al te zeer de ontzaggelijke bezwaren doen inzien van een zoogenaamden staat, die eigenlijk



slechts een bond was van verschillende Souvereine Staatjes, die niet gedwongen konden worden in het belang van de geheele republiek te handelen. Vervolgens was ook het feit van invloed, dat de commissieleden geleefd hadden onder de Fransche overheersching met haar uitnemend georganiseerde administratie. Al waren zij overtuigd, dat die tijd een donkere bladzijde in onze geschiedenis vormde, zoo hadden zij toch onwillekeurig iets van de denkbeelden der overheerschers overgenomen. Eindelijk was na de geleden rampen de Oranjevorst, voor de oude aanhangers van zijn huis, zoowel als voor de tot bezinning gekomen tegenstanders, de eenige redder, en ontzaggeijk was het vertrouwen dat in Hem werd gesteld. Geen wonder dan ook dat zij, toen de vestiging van eene nieuwe orde van zaken, in harmonie met het verleden en het heden, een reuzenarbeid bleek, dit overlieten aan den telg van een geslacht, dat sedert eeuwen het vaderland houw en trouw had betoond.

De bepalingen van art. 137 bleven tot 1848 onveranderd; alleen werden zij in 1840 in art. 135 opgenomen en werd er toen naar art. 151, in plaats van naar art. 153 verwezen, louter formeele veranderingen.

Door de Instructie van 15 Dec. 1820 werd aan het voorschrift van art. 137 gevolg gegeven. Zij heeft hetzelfde centraliseerend karakter als de voorloopige, ja zelfs nog in hooger mate door art. 39, dat aldus luidt :

*De Gouverneurs brengen mede hunne stem uit in de vergadering der Staten of derzelver Gedeputeerden.*



*In geval de stemmen mogten staken, hebben de Gouverneurs eene beslissende stem, overeenkomstig de reglementen van werkzaamheden der Staten.*

Volgens de *provisioneele Instructie* had de Gouverneur slechts beslissende stem bij staking, dus bij uitzondering; volgens de *Instructie van 1820* daarentegen had hij in den regel één stem en bij uitzondering zelfs twee.

Over de al of niet grondwettigheid van dit art. 39 is veel gestreden. De aanleiding van dien strijd was het bekende *adres aan de Tweede Kamer van Mr. S. P. Lipman, gedateerd 27 Dec. 1840*, waarin deze opkwam tegen de deelneming door den Gouverneur van Noord-Holland aan eene verkiezing van twee leden der Tweede Kamer, omdat dit, zooals hij uitvoerig betoogde, streed met de Grondwet <sup>1)</sup>. Verschillende argumenten worden in het adres aangehaald, die alle betoogen, dat de Commissaris des Konings geen lid der Provinciale Staten is, en *derhalve* geen recht van medestemming heeft. De conclusie gaat m. i. te ver. De Gouverneur is toch wel geen lid der Provinciale Staten, omdat art. 127 der Grondwet van 1840 bepaald de

---

<sup>1)</sup> Men raadplege over den strijd naar aanleiding van Lipman's adres de *Ned. Jaarboeken van Regtsgeleerdheid en Wetgeving* IV (bl. 252 e. v. v.). Daarin worden in het bijzonder twee vlugschriften besproken nl. *het stemrecht van de Gouverneurs der provinciën als voorzitter der Provinciale en Gedeputeerde Staten, verdedigd door een lid der regterlijke macht*, terwijl een lid der balie in zijn brochure dat stemrecht bestreed.



categoriën van leden vaststelt <sup>1)</sup> en de goeverneur daar niet onder voorkomt, maar het zou a priori mogelijk zijn, dat hij toch bevoegd tot medebeslissen ware, gelijk de rijkscommissaris bij de Nederlandsche Bank, met haar bestuurders samenwerkt tot de te nemen besluiten. Blijkbaar is het echter *niet de bedoeling* van de Grondwet. In de 2<sup>de</sup> afdeeling «*van de macht der Staten*» wordt toch steeds gesproken van de Staten, zonder eenige aanwijzing dat er iets anders met het woord bedoeld wordt dan in art. 127, waar ongetwijfeld de Commissaris niet onder de uitdrukking begrepen is. Volgens de letter der Grondwet kan de onbevoegdheid niet worden beweerd, omdat door de plaatsing van art. 137 in de eerste afdeeling de Commissaris des Konings beschouwd wordt als mede de Staten samen te stellen.

Het gevolg der discussiën in de Tweede Kamer was, dat de Minister van Binnenlandsche zaken, in antwoord op een missive der Kamer, aan de Gouverneurs te kennen gaf, dat zij in het vervolg geen gebruik meer moesten maken van hunne stembevoegdheid, wanneer het de verkiezing van leden der Tweede Kamer gold. Deze maatregel mag m. i. niet voldoende heeten; vooreerst kon een volgende regeering er op terugkomen en vervolgens werd geen beslissing over het beginsel gegeven, maar slechts voor een enkel geval de vraag uitgemaakt.

---

<sup>1)</sup> De Staten der provinciën zijn samengesteld uit leden, gekozen door de volgende drie standen namelijk:

Door de Edelen of Ridderschappen.

Door de Steden.

Door den Landelijken Stand.



## HOOFDSTUK II.

---

### De Commissaris des Konings volgens de Grondwet sedert 1848.

Gelijk de *Schets van Van Hogendorp* de basis was van de Grondwet van 1814, zoo vormt *het voorstel door negen leden van de Tweede Kamer in 1844 ingediend* den grondslag van de Grondwet van 1848 en berust art. 137 daarvan op art. 132 van *het voorstel van 1844*. Dit laatste is van den volgenden inhoud:

*De Koning stelt in alle provincien commissarissen aan, belast met het toezicht over de verrichtingen der Staten, en met de uitvoering der verdere koninklijke bevelen.*

*Deze commissarissen zitten voor in de vergadering der Staten en in die der Gedeputeerde Staten.*<sup>1)</sup>

Het verschil met het toen bestaande art. 135 is in hoofdzaak drieledig: het nauwkeuriger omschrijven van de bevoegdheid van den Commissaris des Konings, het vaststellen van zijnen titel en het niet vermelden van den eed.

Daarenboven is de plaatsing van het artikel veranderd, doordien het niet meer voorkomt in de *eerste afdeeling van hoofdstuk IV* «Van de zamenstelling der

---

<sup>1)</sup> Hubrecht t. a. p. art. 137, 141.

*Provinciale Staten*», maar in de tweede § «*Van de macht der Provinciale Staten*». De bedoeling van deze verplaatsing was waarschijnlijk te kennen te geven, dat de Commissaris des Konings de Provinciale Staten niet mede-samenstelt en derhalve geen deel aan hunne beslissingen mag nemen. Ik durf dit veronderstellen, omdat Thorbecke, de meest invloedrijke der negen leden, een beslist tegenstander was van het medestemen door den Commissaris. Aldus werd derhalve het twistpunt door Lipman op den voorgrond gesteld, principieel beslist; zooals ik later bij de behandeling van art. 137 der Grondwet van 1848, hoop aan te toonen, was het m. i. een goede oplossing van het vraagstuk. Eveneens meen ik, dat het artikel te recht in de tweede afdeeling is opgenomen, *voor zooverre* de omschrijving van de bevoegdheid van den Commissaris de grens van de macht der Staten aanduidt. Dit geschiedt door de vermelding van zijn toezicht op de verrichtingen der Staten en van zijn voorzitterschap, *maar niet* door die van de hem opgedragen uitvoering der verdere Koninklijke bevelen. Art. 126 van het voorstel van 1844 toch <sup>1)</sup> wijst reeds bepaald aan tot hoever de uitvoerende macht der Provinciale Staten zich uitstrekt.

De uitdrukking *verdere bevelen* is taalkundig niet

---

<sup>1)</sup> *De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en Koninklijke bevelen, betreffende tot die takken van algemeen binnenslandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.*



correct, daar er van geen bevelen te voren in het artikel sprake is. De bedoeling zal zijn: bevelen, die niet het (in het artikel vermelde) toezicht op de ver-richtingen der Staten betreffen.

Over het voorstel der negen leden werd uitvoerig beraadslaagd, maar het had geen onmiddellijk gevolg, daar de Tweede Kamer den 30sten Mei 1845 besloot, *geen voorstel tot verandering te doen*, maar het initiatief aan de Kroon over te laten.

Den 8sten Maart 1848 werd door de regeering de eerste stap tot grondwetsherziening gedaan door de *indiening van 27 wetsontwerpen*, die daarop betrekking hadden. In ontwerp XI werd voorgesteld, *aan alinea 2 van art. 135 der Grondwet toe te voegen*:

*Zij onthouden zich van medestemming bij het doen van keuzen of voordragten van personen, waartoe de Staten bij de Grondwet geroepen worden.*<sup>1)</sup>

De ministerieele aanschrijving van 3 Mei 1841 werd dus in de Grondwet overgebracht; indirect volgde uit deze bepaling, dat overigens de Commissaris recht van medestemming bezat. Eene andere verandering volgens ontwerp XI voorgedragen, welke van invloed op de instelling van den Commissaris was, bestond hierin, dat art. 151 der Grondwet aldus zou luiden:

*De wijze, waarop het gezag en de magt der Staten wordt uitgeoefend, wordt bij de wet geregeld.*<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Voorduin t. a. p. bl. 335.

<sup>2)</sup> Voorduin t. a. p. bl. 333.

De wet treedt in de plaats der reglementen; derhalve ook ten opzichte van den Commissaris, voor zooverre zijne bevoegdheden in verband staan met de macht der Provinciale Staten. Dit is eene belangrijke verbetering, waardoor eenheid en zekerheid in de provinciale besturen wordt gewaarborgd.

De 27 *voorstellen van wet* werden niet door de Tweede Kamer behandeld, daar de Koning, nadat op zijne uitnoodiging de Tweede Kamer haar denkwijze in een verslag der commissie van rapporteurs had kenbaar gemaakt, *den 17den Maart een Commissie* benoemde, die in de eerste plaats belast was aan Z. M. een ontwerp van Grondwet aan te bieden met overweging van de wenschen der Tweede Kamer. Reeds *den 14den April* diende deze commissie een *volledig ontwerp* in, waarvan *art. 130, in de tweede afdeeling van hoofdstuk IV*, de redactie van het voorstel van 1844 overnam met bijvoeging aan alinea twee: *en hebben een raadgevende stem*. Deze wijziging is in overeenstemming met de in 1840 door Mr. D. Donker Curtius voorgestelde redactie. De verandering van *art. 151* komt in het volledig ontwerp niet voor; volgens Voorduin is dit waarschijnlijk bij vergissing geschied.<sup>1)</sup>

Deze onderstelling is zeer redelijk, daar volgens het *verslag van 11 April* als *toelichting van het ontwerp*, het zeker de bedoeling van de commissie was

---

<sup>1)</sup> Voorduin t. a. p. bl. 334.



een provinciale wet in de Grondwet voor te schrijven.<sup>1)</sup>

Het ontwerp der commissie leidde tot het indienen, den 19den Junij, van 12 *regeeringsontwerpen* van wet. In *ontwerp IV* werd voorgesteld *art. 136 (later art. 137 geworden)* op het einde van *afdeeling 2 van hoofdstuk IV* der Grondwet, aldus te doen luiden:

*De Koning stelt in alle provincien commissarissen aan, met de uitvoering zijner bevelen, en met het toezicht op de verrigtingen der Staten belast.*

*Deze commissarissen zitten voor in de vergadering der Staten en in de Gedeputeerde Staten, en hebben stem in laatstgenoemd collegie.*

De verschilpunten met het artikel van de commissie zijn:

1<sup>o</sup> *In de eerste plaats* is van de uitvoering der Koninklijke bevelen gewag gemaakt, *daarna* van het toezicht op de verrichtingen der Staten. Deze verandering mag geen verbetering heeten. Het toezicht toch op de verrichtingen der Staten, het een nuttig verband brengen tusschen het staats- en provinciaal gezag is de eigenaardige taak van 's Konings vertegenwoordiger in de provincie. Het uitvoeren der Koninklijke bevelen heeft hij met andere organen van het staatsgezag, provinciaal- en gemeente-bestuur, gemeen. De vermelding daarvan in de Grondwet is zelfs overbodig en beter in de Instructie op haar plaats.

2<sup>o</sup>. Er wordt geen gewag gemaakt van de advi-

---

<sup>1)</sup> Voorduin t. a. p. bl. 294.



seerende stem, maar den Commissaris stem verleend in de vergadering der Gedeputeerde Staten. Wordt door deze bepaling de adviseerende stem uitgesloten? Neen; de Grondwet laat vrijheid die al of niet te verleenen. Uitdrukkelijke vermelding is ook niet noodig, daar het in den aard der zaak ligt, dat er harmonie moet bestaan tusschen staats- en gewestelijk gezag, en deze van zelf medebrengt, dat de Commissaris zijn oordeel mededeelt en raad geeft omtrent een te nemen beslissing. Aldus zal een zeer ongewenschte botsing tusschen de twee machten minder plaats vinden. Het repressief toezicht door schorsen en vernietigen der besluiten van de Staten zal dikwijls door het preventief toezicht kunnen vermeden worden. De *regeering in 1848* meende, dat de adviseerende stem geheel uitgesloten was door de voorgestelde bepaling; uitdrukkelijk verklaarde zij in de Tweede Kamer, *dat zij den Commissaris in de vergadering der Provinciale Staten geen stem wenschte te verleenen, ook geen raadgevende*; deze uitspraak wordt echter zeer verzacht doordien de regeering in de dubbele Kamer, te kennen gaf, *dat de Commissaris het recht had in de vergadering der Staten, waar het pas gaf, aanmerkingen te maken*. Het is wel eenigszins een woordenstrijd, daar het maken van aanmerkingen door den vertegenwoordiger der regeering, belast met het repressief toezicht op de verrichtingen der Staten, feitelijk in vele gevallen met het geven van een raad gelijk staat. Zoo toch op de aanmerking geen acht geslagen wordt, dreigt er schorsing of vernietiging van



het besluit. In allen gevalle is de wetgever niet aan het gevoelen van de regeering van 1848 gebonden.

De heer D. A. Koenen is tegen het verleen van een adviseerende stem aan den Commissaris. «*De toekenning, verklaart hij, is onjuist. Want is ze raadgevend, dan moet ze doorgaans heerschen; is ze louter vorm voor het ontnemen van elke stem, dan mag ze ook niet raadgevend zijn*». <sup>1)</sup> De geachte schrijver schijnt geen middenweg mogelijk te achten. Waarom toch moet die adviseerende stem doorgaans heerschende zijn? De Staten vormen een college op welks samenstelling de regeering gewoonlijk, uit den aard der zaak, geen invloed uitoefent, wegens zijne onontbindbaarheid. Vroeger was dit anders, doordien de Koning de reglementen vaststelde, maar thans hebben wij een provinciale wet, die waarborgen tegen onbillijken regeeringsinvloed geeft.

Het verleen van stemrecht in de vergadering van Gedeputeerde Staten verdedigde de regeering als volgt:

*Alleen in de laatste niet in de eerstgenoemde vergaderingen is hun stem gegeven. Dit is weder eene afwijking van de voordragt der reeds genoemde commissie. De reden hiervan is gelegen in het verschil der werkkringen van beide collegien. De Provinciale Staten hebben wetgevende magt, de Gedeputeerde Staten niet. De eerste verzorgen alleen de meer algemeene belangen van Rijk en Provincie, de laatste de meer bijzondere. De eerste komen daarom in den regel*

---

<sup>1)</sup> t. a. p. bl. 88.



*slechts eens in het jaar* <sup>1)</sup> te zamen, de laatste vergaderen het geheele jaar door, en zoo dikwerf in iedere week, als het belang en het getal der te behandelen zaken dat vordert. De Gedeputeerde Staten, met de dagelijksche leiding en uitvoering der zaken belast, hetzij de Staten zijn vergaderd of niet, en geroepen om de wetten en Koninklijke bevelen uit te voeren, staan met de uitvoerende magt in het naauwste verband, maken een schakel van dezelve uit. Hier ontmoeten zich alzoo, en smelten te zamen de werkkring en roeping der Gedeputeerde Staten, met den werkkring en de roeping der Commissarissen des Konings. De laatsten zitten in de vergadering der eersten voor. Het is daarom regelmatig, zelfs noodzakelijk voorgekomen, aan die Commissarissen ook stem te verleen in de vergadering der Gedeputeerden <sup>2)</sup>.

De beweegreden der regeering was dus, dat de Commissaris en de Gedeputeerde Staten schakels zijn van de uitvoerende macht en *alzoo* hunne werkkring en roeping elkander ontmoeten en te zamen smelten. De gevolgtrekking is m. i. verre van juist. De werkkring en roeping van twee schakels van denzelfden keten zullen steeds elkander in zooverre ontmoeten, dat zij ten dienste van hetzelfde geheel zijn, maar daaruit volgt nog geenszins ineensmelting. Zoo zullen bij een brand de werkkring en roeping van den commandant der

---

<sup>1)</sup> De provinciale wet bepaalde later twee vaste vergaderingen jaarlijks.

<sup>2)</sup> Voorduin t. a. p. bl. 336.



brandweer en die van den commissaris van politie elkaar ontmoeten, aanrakingspunten hebben, doch volstrekt niet samensmelten. Evenmin is dit het geval ten opzichte van de werkzaamheden van Commissaris en Gedeputeerde Staten, en het is m. i. ook niet raadzaam, die vermenging kunstmatig tot stand te brengen. Uit den aard der zaak is hun karakter toch te verschillend. De eerste is hoofdzakelijk vertegenwoordiger van het staatsgezag, terwijl de Gedeputeerden voornamelijk organen zijn van het provinciaal bestuur; zij vormen geen harmonisch geheel, en uit verschil van standpunt ontspruit gemakkelijk verschil van inzichten. Wel treedt de Commissaris volgens de voorstelling van de regeering hier niet op als vertegenwoordiger van het centraal tegenover het provinciaal gezag, maar als medelid van de uitvoerende macht naast de provinciale vertegenwoordigers; maar deze scheiding is m. i. alleen in theorie aanwezig en bestaat feitelijk niet.

Vooreerst is het karakter van den Commissaris zoozeer dat van een rijks-ambtenaar, dat dit overal te voorschijn komt, ook daar, waar hij volgens de wet in een andere hoedanigheid optreedt.

Naturam furca expellas,

Tamen usque recurrit.

Dan, waar het *uitvoering van wetten of Koninklijke bevelen* betreft, zal er dikwijls groot verschil in de opvatting der taak bestaan; de Gedeputeerde Staten zullen veelal meenen, dat daarbij in groote mate moet gelet worden op verschil van plaatselijke toe-



standen; de Commissaris des Konings daarentegen zal meer letten op overeenstemming met de uitvoering in andere deelen van het Koninkrijk en speciaal zich richten naar de bijzondere inzichten der regeering.

Doch niet alleen strijd zal er te verwachten zijn, maar in sommige gevallen zal de *bedoeling van den wetgever miskend worden*. Zooals de heer Storm van 's Gravesande in de *zitting der Tweede Kamer van 21 Augustus 1848*, opmerkte, werd toch de uitvoering van sommige wetsbepalingen als betreffende zaken van militie, schutterij, bezwaarschriften tegen belastingen enz. juist aan de Gedeputeerde Staten opgedragen om *ten waarborg te strekken tegen eenzijdigheid bij de algemeene regeering*<sup>1)</sup>. Deze waarborg nu wordt door de deelneming van den Commissaris aan het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen stellig verzwakt.

Vervolgens in zake van *provinciale reglementen en verordeningen* behoort de uitvoering zeker eigenaardig aan een provinciaal college, welks leden niet alleen door de vaststellers der uit te voeren bepalingen zijn gekozen, maar zelf aan de tot stand koming hebben medegewerkt; zoodanig college kan het best handelen naar de inzichten, die bij de beslissing hebben voorgezeten en de uitvoering daarmede in harmonie doen zijn. De medewerking van den Commissaris daarentegen maakt inbreuk op de macht der Provinciale Staten mogelijk.

Een tweede reden, waarom de stem van den Com-

---

<sup>1)</sup> Voorduin t. a. p. bl. 337.



missaris des Konings in de vergadering van Gedeputeerde Staten niet raadzaam mag heeten, is gelegen in het hem opgedragen toezicht op de verrichtingen der Staten. Hierdoor oefent hij controle op daden uit, waartoe hij zelf heeft medegewerkt en is het hem mogelijk een besluit, dat tegen zijn zin genomen is, door de voordracht tot vernietiging in verband met den invloed, welken hij veelal bij den minister geniet, krachteloos te maken. Dit is reeds een vreemde, onredelijke toestand, maar grooter bezwaar nog bestaat er m. i. voor het geval, dat door zijne stem, een ontwerp-besluit door hem in strijd met wet of algemeen belang geacht, wordt verworpen; *men mist dan de waarborg van openbaarheid*, door het plaatsen van het met reden omkleede besluit in het staatsblad of door andere bij de wet voorgeschreven maatregelen; de publieke opinie kan zich toch niet met kennis van zaken uitspreken over een besluit in een geheime vergadering der Gedeputeerde Staten genomen. Dit nadeel is van veel gewicht, omdat over de beteekenis van wetsbepalingen en den omvang van het algemeen belang groot verschil van opinie mogelijk is en de individueele meening van den Commissaris daaromtrent verre van juist kan zijn. Daarenboven kan het gebeuren, dat hij wel van den strijd met de wet of het algemeen belang voor zich zelf overtuigd is, maar vreest geen genoegzame, doorslaande bewijzen te kunnen aanvoeren om den minister tot den door hem dienstig geachten maatregel over te halen en daarom geen schorsing of vernietiging uitlokt.



Het toezicht heeft derhalve ten gevolge, dat het stemrecht van den Commissaris nutteloos of gevaarlijk is, tenzij in zaken van zuiver provinciaal belang.<sup>1)</sup> Maar hoe een criterium te vinden, om uit te maken, welke zaken onder deze categorie vallen? Het terrein door den wetgever betreden is zeer uitgebreid en wordt nog steeds grooter, en het algemeen belang drukt een zeer rekbaar begrip uit. A priori is een omschrijving voorzeker niet te geven, en het voor elk geval te doen is nog minder raadzaam. De Grondwet zelf maakt geen dergelijke onuitvoerbare onderscheiding, maar spreekt van toezicht op *de* verrichtingen der Staten, d. w. z. op *alle* verrichtingen. Om opgegeven redenen meen ik, dat het stemrecht van den Commissaris hier niet wenschelijk is; iets geheel anders is een adviseerende stem; dit vind ik niet alleen aanbevelenswaardig, maar bijna onmisbaar. Hij is als het ware daartoe aangewezen in een driedubbele qualiteit: vooreerst als uitvoerder der Koninklijke bevelen, in welke hoedanigheid zijn werkkring en die der Gedeputeerde Staten elkander ontmoeten, en waarbij dus gemeen overleg zeer te stade komt; vervolgens als toezienaar op de verrichtingen der Staten, waardoor onnoodige botsing kan worden vermeden; eindelijk als deskundige, op wiens oordeel veel prijs dient gesteld te worden; hij staat aan het hoofd niet alleen van het provinciaal bestuur, maar ook van alle rijks-ambtenaren

---

<sup>1)</sup> Strijd met provinciaal belang kan geen reden tot schorsing of vernietiging van een besluit zijn.



in de provincie, en is speciaal door zijn jaarlijksche rondreis op de hoogte der verschillende plaatselijke omstandigheden.

Ten slotte wil ik er nog op wijzen, hoe hier, waar feitelijk een onnatuurlijke vereeniging tot één college van zeer heterogene bestanddeelen plaats heeft, het onmogelijk is, naar billijkheid ieders aandeel in de beslissingen te bepalen. Betrof het de vertegenwoordiging van verschillende streken der provincie, dan had men in de uitgestrektheid van het grondgebied, de grootte der bevolking, enz. grondslagen om tot eene rechtvaardige verdeeling te geraken; thans ontbreekt elke maatstaf en moet elke gissing ontwijfelbaar doen missen. Geeft men aan beide partijen voor de helft aandeel, dan moet een derde macht bij verschil van meening beslissen en wordt alsdan beider bevoegdheid vernietigd. Heeft de Commissaris meer dan voor de helft aandeel, zoo is hij oppermachtig; en geeft men hem, zooals thans de zaak geregeld is, slechts 1 stem tegenover 4 of 6 der leden van Gedeputeerde Staten, dan heeft hij of geen invloed, of, bij verdeeldheid onder de Gedeputeerden, in enkele gevallen een beslissende stem. Hoe men het ook regele, er is, bij de feitelijke verhouding van Commissaris en Gedeputeerden, geen reden te vinden voor het aandeel in de beslissing aan elk der partijen toegekend.

Mijne beschouwing over art. 137 der Grondwet van 1848, in vergelijking met vroeger bestaande of voorgestelde grondwettelijke bepalingen samenvattende, kom



ik tot de conclusie, dat het boven die alle de voorkeur verdient, behalve in twee punten.

1°. Het vermelden van de uitvoering der Koninklijke bevelen als onderdeel van de taak van den Commissaris, een vermelding, die in zijne Instructie te huis behoort.

2°. Het aan hem toekennen van stem in de vergadering der Gedeputeerden; hij zou daar alleen advies mogen geven.

Wat het artikel op zich zelf betreft, zoude ik een tweetal veranderingen raadzaam achten.

1°. In de Grondwet behoeft het voorzitterschap van den Commissaris niet vermeld te worden. Vooreerst kan de Commissaris des Konings zeer goed als hoofdvertegenwoordiger van het Souverein gezag in de provincie optreden, zonder de voorzitterstoel in de beide provinciale vergaderingen te bekleeden. Daarbij zou zijn verhouding tot de provinciale vertegenwoordiging m. i. zuiverder zijn. Hij zoude dan toezicht houden op de verrichtingen der Staten, de Koninklijke bevelen uitvoeren, en het hoofd zijn van de rijksambtenaren in de provincie; hij bezat dan juist het karakter, dat door zijn naam van Commissaris, gezondene, vertegenwoordiger des Konings, wordt aangeduid. De Staten van hun kant hadden in dat geval onafhankelijkheid en zelfwetgeving voor zooverre die met den aard van een eenheidsstaat strookt. Het centraal gezag zoude door toezicht voor inbreuk op wet en algemeen belang waken, en de wetgever zoude misbruik van macht vanwege de regeering voorkomen. Ware aldus aan centraal en provinciaal gezag de juiste mate van macht toegekend,



dan zoude de Commissaris als verbinding tusschen hen optreden, en door zijn zeer te waardeeren raad in de Provinciale en Gedeputeerde Staten en bereidvaardigheid tot gemeen overleg, te gelijk met het belang van den lande, dat van de provincie bevorderen. Een nagenoeg dergelijke regeling bestaat in België, en deze is door een veertigjarige ondervinding deugdelijk bevonden. *De constitutie daar te lande* laat de regeling van gewestelijke en gemeentelijke instellingen aan de wet over, behoudens eenige algemeene beginselen daarbij in acht te nemen, o. a. van directe verkiezing, behalve voor de hoofden der gemeentebesturen en commissarissen der regeering bij de provinciale raden <sup>1)</sup>). Ingevolge deze bepaling der Grondwet handelt *titel IX der provinciale wet van 30 April 1836 over den gouverneur*. De gouverneur of zijn plaatsvervanger bezit de bevoegdheid om bij de beraadslagingen van den provincialen raad (conseil provincial) tegenwoordig te zijn, zich door Commissarissen te doen bijstaan en gehoord te worden als hij het vraagt. Hij kan ook aan den conseil naar believen een voorstel doen, waarover beraadslaagd moet worden. De conseil van zijn kant kan zijne tegenwoordigheid vorderen <sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> *Titre III. Des pouvoirs.*

*Chapitre IV. Des institutions provinciales ou communales.*

*Art. 108. Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.*

*Ces lois consacrent l'application des principes suivants :*

<sup>1°</sup> *L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux.*

(Te vinden in: «*Code politique de la Belgique par A. Delebecque, édition complétée par A. Demeur, 1884 bl. 12.*»)



Insgelijks in de vergadering van Gedeputeerden (*députation permanente*) heeft de gouverneur of zijn plaatsvervanger beraadslagende stem (*voix délibérative*). Deze bepaling der Belgische wet vind ik uitstekend, maar m. i. is het stelsel niet ver genoeg in toepassing gebracht. De gouverneur (of zijn plaatsvervanger) toch is president der *députation*, heeft de voorloopige instructie van alle zaken <sup>1)</sup> van den conseil, en de *députation* is alleen belast met de uitvoering van de beslissingen (*délibérations*) door raad of deputatie genomen, en is vertegenwoordiger van de provincie in rechten <sup>2)</sup>; dit zijn al te maal bevoegdheden, die ten onrechte de provinciale

---

<sup>1)</sup> Art. 31 van onze provinciale wet is gunstiger voor de provinciale autonomie, zooals later blijken zal.

<sup>2)</sup> *Titre VI. De la députation permanente du conseil.*

*Chap. II. Dépenses générales concernant la députation.*

104. *La députation est présidée par le gouverneur ou par celui qui le remplace dans ses fonctions; le président a voix délibérative; en cas d'empêchement la députation nomme un de ses membres pour la présider.* (Demeur t. a. p. bl. 143.)

*Titre IX. Du gouverneur.*

*Chapitre I. Du gouverneur dans ses rapports avec le conseil ou la députation.*

Art. 122. *Le gouverneur veille à l'instruction préalable des affaires qui sont soumises au conseil ou à la députation.*

Art. 123. *Le gouverneur ou celui qui le remplace dans ses fonctions a le droit d'assister aux délibérations du conseil; il peut se faire assister de commissaires; il est entendu quand il le demande; il peut adresser au conseil, qui est tenu d'en délibérer, tel réquisitoire qu'il trouve convenable. Le conseil peut requérir sa présence.*

Art. 124. *Le gouverneur est le seul chargé de l'exécution des délibérations prises par le conseil ou la députation.*

*Les actions de la province, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom de la députation, poursuite et diligence du gouverneur.* (Demeur t. a. p. bl. 148.)



autonomie beperken; het toezicht van den gouverneur en de zorg van den wetgever voor juiste afbakening der grenzen der centrale en gewestelijke macht, zijn m. i. voldoende om misbruik vanwege de provinciale vertegenwoordigers te verhoeden.

2°. Het wijzigen van de uitdrukking *in alle provincien commissarissen* in die van *in elke provincie een commissaris*. Taalkundig geeft dit juist de bedoeling van den grondwetgever weêr, om in elke provincie maar een commissaris aan te stellen. In de nieuwe Grondwet is deze verbetering aangebracht.

*Artikel 137 der Grondwet van 1848* is veranderd in *art. 141 der tegenwoordige*; de tekst is als volgt:

De Koning stelt in elke provincie een commissaris aan met de uitvoering zijner bevelen en met het toezigt op de verrigtingen der Staten belast.

Deze commissaris is voorzitter van de vergadering der Provinciale Staten en van die der Gedeputeerde Staten en heeft in laatstgenoemd collegie stem.

Zijne jaarwedde en de kosten zijner woning worden op de begrooting der Rijksuitgaven gebracht. De wet beslist of andere uitgaven van het Provinciaal Bestuur ten laste van het Rijk komen.

Behalve de reeds vermelde verbetering en de verandering van *zit voor* in *is voorzitter*, is er slechts één verschil met art. 137 van de Grondwet van 1848, n. l. de bijvoeging van de laatste alinea. Deze is te danken aan eene verandering van art. 129 der Grondwet van 1848.



Daarin werd, zooals bekend is, aan de Staten opgedragen twee begrootingen op te maken; de eene van de kosten van het provinciaal bestuur, voor zooverre dit Rijksbestuur betreft, de andere van de enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven <sup>1)</sup>. In de nieuwe Grondwet daarentegen wordt alleen een algemeene begrooting van de provinciale inkomsten en uitgaven voorgeschreven (art. 137 al. 1), <sup>2)</sup> terwijl de wet, volgens art. 141, laatste alinea, zal bepalen, of er uitgaven van het provinciaal bestuur ten laste van 's Rijks schatkist zullen komen. Wat echter de jaarwedde van den Commissaris des Konings en de kosten zijner woning betreft, het brengen hiervan op de staatsbegrooting wordt door de Grondwet bepaald voorgeschreven.

Deze bepaling komt mij juist voor; de Commissaris des Konings toch is hoofdzakelijk rijks-ambtenaar en zelfs zijn zorg voor de belangen der provincie kan men een uitvloeisel noemen van de verplichting, die op het staatsgezag rust, niet alleen het belang van het geheele rijk, maar ook dat van de onderdeelen, die samen het organisch geheel vormen, te behartigen. Daarenboven is het een waarborg van zijn onafhankelijkheid tegen-

---

<sup>1)</sup> Art. 129. *De Staten dragen jaarlijks de kosten van hun bestuur, voor zoover het rijks-bestuur is, aan den Koning voor, die ze, in geval van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoeften brengt.*

*De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, door de staten mede jaarlijks opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring, enz.*

<sup>2)</sup> *De begrooting der provinciale inkomsten en uitgaven, jaarlijks door de Staten op te maken, behoeft de goedkeuring des Konings.*



over de Staten, over wier verrichtingen hij toezicht houdt.

Evenzoo bevat het einde van het artikel een goed voorschrift; de wetgever toch is de aangewezen onafhankelijke persoon om de grens tusschen uitgaven van het staats- en provinciaal bestuur aan te geven. Gaarne had ik echter de bepaling naar art. 137 overgeplaatst, natuurlijk met weglating van het woord *andere*; het heeft met den Commissaris des Konings niets te maken, maar is wel van invloed op de vaststelling van de daar vermelde begrooting. Te meer zou een verplaatsing raadzaam zijn, omdat de uitdrukking *andere uitgaven van het Provinciaal Bestuur* een minder juist denkbeeld omtrent den aard van de jaarwedde van den Commissaris des Konings geeft. Deze geniet hij toch niet enkel als hoofd van het gewestelijk bestuur, maar ook als toezicht houdende op de verrichtingen der Staten en als uitvoerder van Koninklijke bevelen, die niet met dat bestuur in verband staan.

---

### HOOFDSTUK III.

---

#### De Commissaris des Konings volgens de Provinciale wet en de Instructie.

De door de Grondwet voorgeschreven *Wet tot nadere bepaling van zamenstelling en macht der Provinciale Staten* kwam den 10<sup>den</sup> Juli 1850 tot stand. De eerste afdeeling dier wet bevat bepalingen omtrent de *zamenstelling van de Provinciale Staten* en handelt in hoofdstuk III over den *Commissaris des Konings*. Deze plaatsing is een herhaling van de fout van de Grondwetten van 1814 en 1815, welke men van de regering van 1850, waarin Thorbecke minister van Binnenlandsche Zaken was, niet zou verwacht hebben. Genoemde staatsman stond toch in 1844 aan het hoofd der negen leden der Tweede Kamer, die o. a. voorstelden, de dwaling te verbeteren; te meer moet dit bevreemden, omdat hij zelf in zijn «*Brief aan een lid der Staten van Gelderland*» ten zeerste het deelnemen door den Commissaris des Konings aan de beslissingen der Staten afkeurt. Niettegenstaande deze vroeger verdedigde opvatting, stelt hij toch voor, den Commissaris te beschouwen als de Provinciale Staten mede samenstellende.



In een ander opzicht is de inhoud van het derde hoofdstuk logischer dan die van art. 137 van de Grondwet van 1848. Er wordt toch niet, zooals daar, gewag gemaakt van *de uitvoering der Koninklijke bevelen*; de regeling van de uitoefening dezer functie wordt aan de Instructie overgelaten. Aldus wordt te recht door den wetgever, om machtsmisbruik te voorkomen, de grens tusschen staats- en gewestelijk gezag bepaald, maar de organisatie van de uitvoerende macht, die aan de regeering toekomt, aan haar overgelaten. Het juiste beginsel is echter niet geheel doorgevoerd. De Instructie toch behelst twee bepalingen, die in de Provinciale wet behoorden geplaatst te zijn. Vooreerst dat de Commissaris des Konings aan de Gedeputeerde Staten verslag heeft te doen van de bevindingen van zijne jaarlijksche rondreis door de provincie, <sup>1)</sup> en vervolgens dat hij voor spoedige en geregelde behandeling op de provinciale griffie zorgt <sup>2)</sup>.

De verschillende artikelen van het derde hoofdstuk wensch ik te bespreken naar de volgorde, waarin zij voorkomen.

*Art. 28* bepaalt, dat de Commissaris zijne vaste

---

<sup>1)</sup> Art. 5. Hij doet van het door hem op zijne rondreis bevondene, binnen vier weken na den afloop daarvan, verslag aan de Gedeputeerde Staten (en aan het departement van Binnenlandsche Zaken.)

<sup>2)</sup> Art. 10. Hij zorgt voor de spoedige en geregelde behandeling der zaken op de provinciale griffie, dat de alleen aan hem gerigte stukken afzonderlijk bewaard en dat daarvan bijzondere registers gehouden worden.



woonplaats heeft in de gemeente, waar de vergadering der Staten gehouden wordt; art. 63 der Provinciale wet wijst voor elke provincie een dergelijke gemeente aan. Het is een bepaling, die ook reeds in de voorloopige Instructie en in de Instructie van 1820 voorkwam. De Memorie van Toelichting teekent hierbij aan: *Zal de Commissaris des Konings op de verrichtingen der Staten en Gedeputeerde Staten behoorlijk toezien, en ze als voorzitter besturen, hij dient te wonen waar zij vergaderen.*<sup>1)</sup>

In het algemeen genomen is dit volkomen juist, maar het zou toch wenschelijk zijn aan den Koning de bevoegdheid te verleen en om het wonen in een aangrenzende gemeente toe te staan. De grens der gemeente toch kan ongeveer met die van haar bebouwde kom te zamen vallen, en het landgoed van den Commissaris even buiten de gemeente gelegen zijn. In zoodanig geval kan het voor den goeden gang van zaken geen bezwaar opleveren, hem te vergunnen aldaar te wonen. Waarom ook iets dergelijks den Burgemeester wel, den Commissaris niet toegestaan? Zijn voortdurende tegenwoordigheid in de hoofdplaats der provincie zal zelfs in den regel minder noodzakelijk zijn dan die van den Burgemeester ter plaatse, waar deze aan het hoofd van het bestuur staat.

In art. 29 worden, *om de wet volledig te doen zijn*<sup>2)</sup>

---

<sup>1)</sup> Te vinden bij Mr. J. C. Bijsterbos. «*De provinciale wet met de daarover gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen.*» bl. 87.

<sup>2)</sup> Mem. van Toel. Bijsterbos t. a. p. bl. 87.



de grondwettelijke bepalingen herhaald, dat de Commissaris voorziet in de vergadering der beide Staten en dat hij in die der Gedeputeerden stem heeft. Deze laatste bevoegdheid wordt echter beperkt door het voorschrift, dat hij zich van medestemmen onthoudt over de zaken, die hem, zijne echtgenoot, of zijne bloed- of aanverwanten tot den derden graad ingesloten, persoonlijk aangaan, of waarin hij als gelastigde is betrokken. De reden van deze ontzegging van stemrecht is volgens de Mem. v. Toel. het doen vermijden van allen schijn van partijdigheid, terwijl het woord «*persoonlijk*» is gebezigd, opdat men zich niet zonder noodzaak zou onttrekken aan het beraadslagen of stemmen over eene zaak, waarin men inderdaad noch zelf, noch door zijne vrouw of verwanten is betrokken.<sup>1)</sup>

Bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer werd door den heer Duijmaer van Twist gewezen op moeilijkheden, die in verband met art. 73 der Provinciale wet, dat dezelfde beperking van het stemrecht der leden van Gedeputeerde Staten bevat, konden voorkomen. Het zoude toch kunnen gebeuren, dat de Commissaris en de meerderheid van de leden der Gedeputeerde Staten zich zouden moeten onthouden en er dus geen besluit zou kunnen genomen worden.<sup>2)</sup> Deze omstan-

<sup>1)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 87.

<sup>2)</sup> Deze conclusie is niet juist; het geval doet zich alleen voor, wanneer geheel het aanwezige college zich moet onthouden. Wel bepaalt art. 87 der Provinciale wet: *de vergadering (der Gedeputeerde Staten) mag geen besluit nemen, tenzij meer dan de helft der leden, de voorzitter daaronder begrepen, tegenwoordig zijn*, maar de leden, die zich moeten onthouden, kunnen toch aanwezig zijn.



digheid, schijnbaar al zeer onwaarschijnlijk, zoude zich toch zeer goed kunnen voordoen, indien men de bepaling aldus interpreteerde, dat b. v. het aandeelhouder zijn in een kanalisatiemaatschappij genoegzaam ware om het stemmen over een zaak, die maatschappij betreffend, te beletten.

De regeering achtte een dergelijke opvatting niet juist, daar er niet gesproken wordt van zaak, *waarbij hij belang heeft*, maar die hem *persoonlijk aangaat*. Moeielijkheden zouden kunnen ontstaan, maar die waren niet te voorkomen, daar de regeering, na nadere overweging, geen betere redactie wist te vinden, terwijl het voorschrift dringend vereischt werd. Noch in de Tweede, noch in de Eerste Kamer kwam men tegen deze interpretatie op, zoodat de bedoeling van den wetgever voldoende duidelijk is, te meer, omdat de heer Duijmaer van Twist zelf met die uitlegging instemde en verklaarde, in het zwijgen zijner medeleden toestemming te zullen zien.

Te recht wordt m. i. de uitdrukking *zaken die hem persoonlijk aangaan* in een engen zin genomen, daar het onredelijk zou zijn wegens elk persoonlijk belang, hoe gering ook, uit vrees van partijdigheid, van medebeslissen uit te sluiten. Zoo zou men tot de meening kunnen komen, dat men zich van stemming moet onthouden, wanneer een aangehuwde oom een stukje grond bezit, dat door het aan te leggen kanaal in waarde zal toenemen. Het woord *gelastigde* werd als volgt door de regeering verklaard. *Gelastigd mag hier slechts van een burgelijken last, van een last die*



*hem als bijzonder persoon is opgedragen, worden verstaan.* Te recht, daar art. 137 der toenmalige Grondwet hem stemrecht in de Gedeputeerde Staten verleende en te gelijk het uitvoeren der Koninklijke bevelen opdroeg; al volvoert hij dus ook een bijzonderen regeeringslast, toch kan hem het medestemmen niet ontzegd worden.

*Alinea 2* voegt aan de voorschriften der Grondwet het volgende toe: *In de vergadering der Staten heeft hij eene raadgevende stem.* Dit geschiedt in strijd met de interpretatie door de regeering in 1848 gegeven; zij achtte eene adviseerende stem niet met art. 137 der Grondwet overeen te brengen. Minister Thorbecke en de Staten Generaal in 1850 deelden echter klaarblijkelijk deze meening geenszins, daar zelfs, noch in de gewisselde stukken, noch bij gelegenheid der beraadslagingen, op een grondwettelijk verbod werd gezinspeeld. Zooals ik vroeger betoogde, is de uitlegging der regeering m. i. onjuist en is het toekennen van eene adviseerende stem zeer wenschelijk. Toch geloof ik, dat het op zich zelf niet noodig was hier er van te gewagen, omdat hetgeen op de aangehaalde woorden volgt *(en) uit hij zijn gevoelen zoo dikwijls hij het noodig oordeelt* voldoende is. Het te kennen geven van zijn meening sluit het geven van raad in, te meer, omdat hij belast is met het toezicht op de verrichtingen der Staten. Met het oog echter op de bestaande strijdvraag, of hij al of niet recht van advies heeft, is eene uitdrukkelijke vermelding niet ondienstig.



*Art. 30* bepaalt, dat de Commissaris des Konings alle stukken teekent, die van de Provinciale en Gedeputeerde Staten uitgaan. Dit is een gevolg van zijn hoedanigheid van voorzitter van beide colleges; de president toch vertegenwoordigt de vergadering tegenover derden.

Onjuist is, naar ik meen, het gevoelen van den heer Koenen, dat, voor zooverre het stukken betreft van de vergadering der Provinciale Staten uitgaande, het teekenen een uitvloeisel is van het toezicht, dat hij op hunne verrichtingen uitoefent.<sup>1)</sup> Deze controle oefent hij toch uit door het besluit, dat hij in strijd met de wet of het algemeen belang acht, ter schorsing of vernietiging voor te dragen; nergens is hem de bevoegdheid toegekend, aan zulk een besluit zijne handteekening te onthouden. Zonder eenige beperking wordt gezegd, dat hij de stukken teekent. Wel voert hij ze in een dergelijk geval niet uit.

*Art. 31 al. 1* behelst een ander gevolg van het voorzitterschap; het draagt n. l. de ontvangst en opening van alle stukken aan de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gericht op aan den Commissaris des Konings. De *volgende alinea's* bepalen hoe verder met de stukken gehandeld wordt. Het is moeilijk deze zaak goed te regelen, omdat daarbij twee, dikwijls zeer tegenstrijdige belangen betrokken zijn: het alge-

---

<sup>1)</sup> t. a. p. bl. 113.



meen belang van spoedige afdoening van zaken en het belang van de provinciale colleges om het door de Grondwet verleende gewestelijke bestuur inderdaad te bezitten. Dit laatste vindt een waarborg in het voorschrift, dat de Commissaris die stukken terstond ter tafel brengt in de vergadering, waar zij behooren. *Terstond* wil hier natuurlijk zeggen in de eerstvolgende vergadering en verhindert volstrekt niet, wanneer de tijd het veroorlooft, dat de stukken eerst geregistreerd worden ter provinciale griffie, d. i. dagteekening van ontvangst en nummer van orde bekomen; dit is een eisch van welingerichte administratie en een formaliteit, die geen invloed op den loop der zaken heeft.

Op den algemeenen regel worden twee uitzonderingen gemaakt:

1°. De stukken worden dadelijk verzonden naar dat lid of die leden van het college, aan wier bijzondere behandeling volgens de orde der vergadering, het onderwerp, waarop de stukken betrekking hebben, is opgedragen.

Deze afwijking is in de wet opgenomen op voorstel van het lid der Tweede Kamer, De Man. De Minister verklaarde omtrent het amendement o. a. het volgende:

*Ik behoor tot diegenen, waarvan de geachte afgevaardigde heeft gesproken, die tot dusverre oordeelen, dat de door hem voorgestelde bepaling te huis behoort in de aan Gedeputeerde Staten te geven Instructie, welke onder goedkeuring des Konings moet worden vastgesteld.*

*Wat nu de zaak zelve betreft, in dit opzigt verschil*



*ik van den geachten spreker niet. En daar de Instructie voor de Gedeputeerde Staten nog niet bestaat, is twijfel mogelijk, of men wellicht in deze of gene provincie dergelijk voorschrift in de Instructie zal opnemen.*<sup>1)</sup> Naar mij voorkomt, is de aanmerking omtrent de juiste plaats niet gegrond. De Instructie dient toch vast te stellen ten opzichte van welke zaken één lid of een commissie van leden speciaal met de behandeling zal belast zijn, maar de wet dient voor te schrijven, dat voor dergelijke onderwerpen eene uitzondering zal plaats hebben op den door haar gegeven regel. Wel is dergelijke uitnoodiging naar den geest van de bepaling, maar bij het streng vasthouden aan de letter zoude er moeielijkheid kunnen ontstaan. Daarenboven werd te recht door den vaststeller van het amendement als een voordeel van wettelijke bepaling aangegeven, dat het eene vingerwijzing is om in de te maken instructie voor Gedeputeerde Staten commissiën voor de speciale onderwerpen voor te schrijven, wat voor een geregelden loop van zaken zeer noodzakelijk is.<sup>2)</sup>

De Minister maakte nog de volgende opmerking :

*Het amendement zal voorzeker de taak van Gedeputeerde Staten gemakkelijker maken. Het opent hun de gelegenheid om zeldzaam te vergaderen. Maar ik wensch die taak niet zoo gemakkelijk te maken. Ik geloof, dat, nu inzonderheid het beleid der zaken meer*

---

<sup>1)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 100.

<sup>2)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 96, 97.



*op Gedeputeerde Staten rusten zal, door hen meer dan eens in de week vergadering moet worden gehouden.*

De juistheid van deze opinie kan ik niet toegeven. Vooreerst, daar de Instructie het getal verplichte vergaderingen voor te schrijven heeft, kan door de bevoegdheid des Konings tot schorsing of vernietiging der besluiten der Staten, tegen een te gering aantal vergaderingen gewaakt worden. Vervolgens is, dunkt mij, ééne vergadering in de week niet te weinig. De heer De Man zeide hieromtrent: *Ik meen veilig te kunnen veronderstellen dat dit collegie zich daarbij (één wekelijksche vergadering) wel zal moeten bepalen, wil men niet bijna tot regel zien aannemen, dat tot leden der Gedeputeerde Staten alleén diegenen worden gekozen, die in de hoofdstad der provincie wonen, daar het anders veel te bezwarend zou zijn; meerdere vergaderingen bij te wonen.*<sup>1)</sup> Dit is in zooverre te sterk uitgedrukt, dat ook die leden der Provinciale Staten voor benoeming tot Gedeputeerden in aanmerking komen, welke, zoo zij benoemd worden, hun verblijf in de hoofdstad willen vestigen. Niet steeds zal men echter daartoe geneigd zijn en ook meermalen niet kunnen, indien men b. v. aan het hoofd van een belangrijke industriële onderneming staat. Het menigvuldig bijeenkomen zal aldus het college berooven van nauwkeurige locale kennis der verschillende deelen der provincie, welke toch voor een goed, oordeelkundig bestuur alleszins gewenscht mag

---

<sup>1)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 97.



heeten. Voegt men daarbij het feit, dat veelal politieke tegenstanders door de meerderheid der Staten uit het college van Gedeputeerden geweerd worden, dan komt men tot het resultaat, dat menigvuldige gewone vergaderingen op het gehalte van het college slecht kunnen werken.

De heer Van Nispen tot Sevenaer wenschte nog bepaald te zien, dat van de inkomst der stukken, die niet door de volle vergadering der Gedeputeerden werden geïnstrueerd, aan haar door den Commissaris des Konings kennis werd gegeven. Ik zoude deze bepaling ook tot de volle vergadering der Provinciale Staten willen uitbreiden, omdat daarvoor dezelfde reden pleit, welke bestaat voor het college van Gedeputeerden, n. l. te voorkomen, dat die stukken in de commissiën begraven worden, en het der vergadering mogelijk te maken, met volledige kennis van zaken te beslissen. Met deze bijvoeging is de eerste beperking van het algemeene voorschrift zonder bezwaar; de snelheid der instructie wordt bevorderd, zonder inbreuk op de grondwettelijke bevoegdheid der Staten.

2<sup>o</sup> In afwijking van den regel wordt bepaald, dat de Commissaris des Konings in spoedeisende gevallen bevoegd is, het onderzoek der stukken te doen plaats hebben, alvorens ze ter tafel te brengen. Dit voorschrift dient insgelijks ter snellere behandeling van zaken; hier bestaat echter gevaar, dat aan de macht der Staten te kort zal gedaan worden. Als men nu let op het feit, dat door het voorzitterschap van den



Commissaris des Konings in beide vergaderingen en zijn stemrecht in die der Gedeputeerden, hun gezag reeds onbillijk en in hooge mate wordt besnoeid, dan moet men wel zwaarwichtige gronden hebben om nog meer te centraliseeren, nog meer het gewestelijke zelfbestuur te bekrimpen.

Te meer is dit het geval, omdat het een zaak van niet gering belang geldt; het voorafgaand onderzoek kan grooten invloed op het latere besluit uitoefenen, daar het oordeel over de zaak grootendeels op het daaruit verkregen resultaat zal berusten. Het voorschrift, dat in de eerstvolgende vergadering kennis moet gegeven worden van een dergelijke voorloopige instructie, beteekent voor de vergadering der Provinciale Staten al zeer weinig, omdat het onderzoek veelal reeds geheel zal afgelopen zijn, terwijl het voor het college van Gedeputeerden een onvoldoende waarborg is tegen misbruik; het gaat toch bezwaarlijk, een aangevangen instructie te wijzigen of aan andere autoriteiten op te dragen; veelal zal men in het fait accompli berusten.

Gewichtige motieven echter om aldus de bevoegdheid van den vertegenwoordiger der regeering uit te breiden, bestaan er m. i. niet. Wanneer er toch periculum in mora is, kan men, waar het stukken betreft, gericht aan de Gedeputeerde Staten, dat college buitengewoon samenroepen. Kunnen dan ook niet alle leden tegenwoordig zijn, eenige zullen toch wel steeds in de provinciale hoofdstad aanwezig zijn. Waar het zaken geldt, die de Provinciale Staten aangaan, zou men de voor-



afgaande instructie aan hun Gedeputeerden kunnen opdragen. De beperking «*in buitengewone gevallen*» is niet in staat mijn bezwaar tegen de bepaling op te heffen; de Commissaris zelf toch heeft te beslissen, wanneer die gevallen zich voordoen, en hij is aan Gedeputeerde Staten geen verantwoording omtrent zijne opvatting verschuldigd.

De heer Van Randwijck stelde voor, de woorden «*in buitengewone gevallen*» te doen vervallen; hij wilde derhalve den Commissaris de bevoegdheid verleenē, steeds het voorloopig onderzoek, voor het ter tafel brengen der stukken, zelf te doen plaats hebben. Natuurlijk komt mij een dergelijk voorschrift a fortiori ongeraden voor.

De laatste *alineā* bepaalt, dat, ten behoeve van het voorloopig onderzoek door den Commissaris, alle aan de Staten ondergeschikte ambtenaren en besturen verplicht zijn, hem de gevraagde inlichtingen te verstrekken. Dit voorschrift mag juist genoemd worden; de Commissaris toch heeft hier dezelfde bevoegdheid als de Provinciale en Gedeputeerde Staten in gewone gevallen bezitten, en derhalve moet aan de ambtenaren en besturen, die aan de Staten ondergeschikt zijn, dezelfde verplichting opgelegd worden, als zij hebben jegens de provinciale colleges. Eindelijk wordt nog op het *einde der 2<sup>de</sup> alineā* bepaald, dat de Commissaris zorgt, voor zoverre het van hem afhangt, voor de uitvoering van hetgeen de vergadering omtrent de stukken besluit. Dit is wederom een uitvloeisel van zijn voorzitterschap.



*Art. 32 al. 1 draagt den Commissaris des Konings de uitvoering op van alle besluiten en beslissingen der Staten en Gedeputeerde Staten. Te recht is hij als hun voorzitter hiermede belast.*

*Alin. 2 voegt er aan toe :*

*Het besluit dat naar zijn oordeel, als strijdig met de wet of het algemeen belang, door Ons kan worden vernietigd, brengt hij niet ten uitvoer.*

Volgens *al. 3* moet hij van dit gevoelen, binnen vier en twintig uur na het nemen van het besluit, aan Gedeputeerde of Provinciale Staten kennis geven. In den regel zal dit wel in de vergadering zelf vóór het nemen der beslissing geschieden.

Om de uitvoering niet noodeloos te vertragen, is verder bepaald, dat, als er binnen de dertig dagen geen schorsing of vernietiging door den Koning heeft plaats gehad, de Commissaris het besluit ten uitvoer brengt. Een zoodanige termijn is lang genoeg om der regeering tijd te laten, het al of niet dienstige eener schorsing of vernietiging rijpelijk te overwegen.

De heer Koenen merkt bij dit artikel op: <sup>1)</sup>

*Uit de omstandigheid dat in de 2de alinea het woord beslissing niet is herhaald, en alleen van besluit wordt gesproken, moet dus worden afgeleid, dat de Commissaris omtrent eene beslissing geen regt van schorsing of staking van uitvoering hebben zou.*

*Inderdaad schijnt het woord besluiten van beslissin-*

---

<sup>1)</sup> t. a. p. bl. 117.

*gen in zooverre te verschillen, dat het eerste aanduidt een maatregel proprio motu van de Staten uitgegaan, terwijl het tweede een geschil onderstelt.*

Ongetwijfeld bestaat er, waar besluit en beslissing naast elkander vermeld worden, een dergelijk verschil tusschen beide; waar echter, gelijk in al. 2, alleen van besluiten wordt gesproken, durf ik meenen, dat, volgens de bedoeling van den wetgever, het woord een meer algemeene beteekenis heeft, ook beslissingen omvat, en dit wel naar aanleiding van *art. 168 en 169 der Provinciale wet*. In laatstgenoemd artikel toch luidt het begin aldus:

*In alle andere door de twee overige artikelen niet bedoelde gevallen wordt de schorsing of vernietiging van besluiten der Staten en Gedeputeerde Staten door Ons bevolen.*

Volgens de bedoeling van den wetgever zijn derhalve de in de twee vorige artikelen vermelde handelingen der provinciale colleges ook besluiten; *art. 168* nu spreekt over *uitspraken van Gedeputeerde Staten, over geschillen van bestuur of andere*, en deze uitspraken hebben zeker recht op den specialen naam van beslissingen.

Ook op zich zelve vind ik het redelijk, ook beslissingen onder dit algemeene begrip van besluiten te begrijpen. De Commissaris heeft toch toezicht over de verrichtingen der Staten, en beslissingen kunnen ook zeer goed in strijd met wet of algemeen belang zijn.



In verband met het behandelde artikel schrijft *art. 9, al. 1, van de Instructie* voor:

*Hij geeft dezen Staatsdienaar (den Minister van Binnenlandsche Zaken) terstond berigt, wanneer hij, volgens art. 32 der provinciale wet heeft gemeend de uitvoering van een besluit der Staten of Gedeputeerde Staten te moeten weigeren.*

De schorsing of vernietiging van provinciale besluiten geschiedt volgens *art. 196 der Provinciale wet* in den regel door den Koning bij een met redenen omkleed besluit, in het Staatsblad te plaatsen, en dat, ingeval van schorsing, den duur van de schorsing bepaalt. Op dezen regel heeft men twee uitzonderingen: 1<sup>o</sup> *art. 167*, de door de Staten vastgestelde en door den Koning goedgekeurde reglementen kunnen, zoo zij in strijd met wet of algemeen belang zijn, door een wet, die tevens de gevolgen regelt, geschorst of vernietigd worden. 2<sup>o</sup> *art. 168*, de uitspraken der Gedeputeerde Staten, over geschillen van bestuur of andere, wier beslissing hun door bijzondere wetten is opgedragen, worden geschorst of vernietigd op de wijze en met de gevolgen in de wetten omschreven. Zoo verleent de kieswet aan de arrondissements-rechtbank, binnen wier ressort de lijst van hoogst aangeslagenen, verkiesbaar als lid der Eerste Kamer, is opgemaakt, de uitspraak omtrent de beslissingen der Gedeputeerde Staten naar aanleiding van bezwaren tegen die lijsten bij hen ingediend. Door genoemde bepalingen wordt natuurlijk te gelijk aangegeven, in welke gevallen de Commissaris des



Konings recht van voordracht tot schorsing en vernietiging heeft; immers, dit kan alleen dan tot zijne bevoegdheid behooren, wanneer de Koning de competente rechter is omtrent strijd met wet of algemeen belang.

Art. 33 bepaalt:

*In alle regtsgedingen, de provincie betreffend, treedt hij, namens Gedeputeerde Staten, als eischer of verweerder op, en worden de vonnissen en gewijsden voor of tegen hem uitgesproken en ten uitvoer gelegd. Hier fungeert de Commissaris als voorzitter der Gedeputeerde Staten, die volgens art. 155 der Provinciale wet de provincie in rechten vertegenwoordigen. Te recht wordt het artikel in de Memorie van Toelichting aldus gemotiveerd: Van deze bepaling is eenvoudigheid en spoed in de behandeling der regtsgedingen, die de provincie aangaan, te wachten.<sup>1)</sup>*

Art. 34 al. 1 verleent den Commissaris des Konings als president der beide provinciale colleges het opper-toezicht over de provinciale griffie. Omtrent de inrichting dezer instelling komen, noch in de Grondwet, noch in de Provinciale wet, bepaalde voorschriften voor. Alleen bepaalt art. 162 al. 3 van laatstgenoemde wet:

*Een algemeen reglement van inwendig bestuur regelt de oprigting van bureaux van statistiek in de on-*

---

<sup>1)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 105.



*derscheidene provincien.* Dergelijk bureau nu vormt een onderdeel der provinciale griffie. Het voorgeschreven reglement werd vastgesteld bij *K. B. van 5 November 1858* (*Stbl.* 76). De taak van het bureau is het verzamelen en bewerken van al hetgeen de statistiek der provincies aangaat, terwijl het tevens in betrekking staat met het statistieke bureau van het Departement van Binnenland-sche Zaken. Door gemis van algemeen geldende bepalingen heerscht er in de inrichting van de verschillende griffies groote verscheidenheid, zoowel wat het aantal afdeelingen en eventueele onderbureaux betreft, als de indeeling der zaken bij afdeelingen en bureaux. Overal echter zijn er bepaalde afdeelingen of bureaux, die zich bezighouden met de zaken, betreffende respectievelijk bovengemelde statistiek, de speciale werkzaamheden van den Commissaris des Konings en de nationale militie en de schutterij. Behalve deze drie onderwerpen zijn er nog tallooze, die ter provinciale griffie worden behandeld; en dit kan wel niet anders. Hare taak heeft den grootsten omvang; de griffie toch moet Provinciale en Gedeputeerde Staten in alles wat het hun bij de wet opgedragen bestuur betreft, behulpzaam zijn. Daartoe behoort o. a. alles, wat op de vergadering der colleges betrekking heeft, de notulen en de expeditie der stukken, de comptabiliteit van Rijk en provincie; het toezicht op de gemeentebesturen en de zorg voor bijzondere takken van staatsbestuur, als het bijzondere bestuur van den waterstaat, vereeniging en splitsing van gemeenten, het niet door den Staat verstrekte onderwijs, het armbestuur en de nijverheid.



In verband met de talrijkheid en de uitgebreidheid der onderwerpen, is ook het personeel aan de griffie verbonden zeer aanzienlijk en breidt het zich nog voortdurend, door het steeds omvangrijker worden van de taak der provinciale colleges en van den Commissaris des Konings, uit. Aan het hoofd van iedere afdeling staat gewoonlijk een ambtenaar met den rang van commies; aan dat van elk bureau een adjunct-commies, 1ste of 2de klasse, terwijl de geheele griffie onder beheer staat van den griffier. Het personeel ontvangt zijn bezoldiging uit 's Rijks schatkist. De Gedeputeerde Staten brengen de jaarwedden van allen op de begrooting van het provinciaal bestuur, voor zooveel het rijksbestuur is, en vervolgens worden deze wedden, voor zooverre de Koning goedkeuring verleent, door Hem op de begrooting der rijksuitgaven gebracht. <sup>1)</sup>

In *al.* 2 ontvangt de Commissaris daarenboven het recht, een voordracht te doen aan Gedeputeerde Staten ter benoeming, schorsing en ontslag van de ambtenaren en bedienden bij de griffie, behalve van den griffier. Deze laatste wordt door de Provinciale Staten aangesteld uit een voordracht van drie

---

<sup>1)</sup> *Artt.* 103, 105 en 106 *der Provinciale wet*. Deze artikelen zullen gewijzigd moeten worden naar aanleiding van *art.* 137 *der Grondwet*, dat de dubbele begrooting van *art.* 129 *der Grondwet van 1848* heeft afgeschaft. De bezoldiging echter blijft natuurlijk ten laste van Rijks 's schatkist.



personen door Gedeputeerde Staten te doen <sup>1)</sup>.

Door art. 34, al. 2, en art. 36 werd er verandering gebracht in den bestaanden toestand. Voor de in werking treding van de Provinciale wet toch werd de geheele griffie door of vanwege den Koning benoemd, geschorst en ontslagen. Het gevolg der verandering was, dat het personeel der griffie het karakter van rijks-ambtenaren verloor en daardoor het recht op pensioen. Om de onbillijkheid, die uit dit laatste voortvloeide, weg te nemen, dient de overgangsbepaling (art. 175, al. 2): *Op alle burgerlijke rijksambtenaren, thans werkzaam voor het provinciaal bestuur door of van wege Ons benoemd en ten gevolge der bij deze wet van de Provinciale of Gedeputeerde Staten verleende magt herbenoemd, is de wet van den 9den Mei 1846 (Stbl. 24) betrekkelijk de burgerlijke pensioenen, bij voortduring toepasselijk.* Terecht wordt de benoeming in art. 34 aan Gedeputeerde Staten verleend, aldus in de Memorie van Toelichting gemotiveerd: *Het benoemen van provinciale ambtenaren is een regt van uitvoering die tot den werkkring van de Gedeputeerde Staten behoort* <sup>2)</sup>. Daarentegen kan ik mij niet vereenigen met de verdediging van de voordracht door den Commissaris voor zooverre het de benoeming betreft. Zeker mag hij, zooals de Memorie van Toelichting zegt, geacht worden

---

<sup>1)</sup> Art. 36 Provinciale wet.

<sup>2)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 105.



het best bekend te zijn met hetgeen daartoe (voor de te bekleeden betrekking) vereischt wordt, maar dit kan slechts een reden zijn om hem recht van *aanbeveling*, geenszins om hem het recht van *voordracht* te verleen. Dit laatste is m. i. zelfs bepaald af te keuren. Daardoor toch ontstaat er gevaar voor inbreuk op het zelfbestuur, dat de provinciale colleges zooveel mogelijk behoort te worden verleend. Het kan gebeuren, dat de voorgedragen personen (en de voordracht behoeft slechts uit een tweetal te bestaan) volgens het oordeel van het college met de benoeming belast, ongeschikt zijn of dat hun aanstelling minder wenschelijk geacht wordt, hetzij, omdat zij regeeringsambtenaren zijn, of omdat zij onder regeeringsinvloed staan. In zulk geval is het recht van benoeming van luttele beteekenis; een verwerping der voordracht toch zal zeer bezwaarlijk zijn, uit vrees voor stagnatie in den loop der zaken, die meer bijzonder de provincie aangaan; voor die tot het speciaal ressort van den Commissaris behooren, zal er hulp bij rijksambtenaren gevonden kunnen worden. Te meer kan de provincie hier de lijdende partij worden, omdat de Commissaris steeds de oude voordracht zal kunnen handhaven.

De eenige eenigszins aannemelijke reden om den Commissaris den grooten invloed, welke hem in dit artikel wordt toegekend, te verleen, is, dat de ambtenaren voor een aanmerkelijk deel belast zijn met werkzaamheden van uitvoering, die tot het speciaal ressort van den Commissaris behooren. Daar echter het hoofdkarakter



van de griffie *provinciaal* is, gaat het m. i. niet aan, uit bovengenoemde praemisse de conclusie te maken, dat voor de geheele griffie den Commissaris recht van voordracht behoort verleend te worden. Hoogstens zoude men er uit kunnen besluiten, dit recht te verleen ten opzichte van ambtenaren en bedienden van de afdeeling of het bureau, dat de speciale zaken van den Commissaris behandelt, of wel die zaken van de provinciale griffie af te scheiden en aan rijksambtenaren toe te vertrouwen.

Voordracht tot schorsing en ontslag door den Commissaris heeft geen bezwaar uit het oogpunt van provinciaal zelfbestuur; hier staat voordracht feitelijk met aanbeveling gelijk; de Staten toch behoeven haar niet aan te nemen. Recht van voordracht echter aan den Commissaris *alleen* toe te kennen, komt mij niet wenschelijk voor. Ook aan ieder lid van Gedeputeerde Staten behoorde een dergelijke bevoegdheid toegekend te worden. In den regel zal de Commissaris des Konings de voordracht dienen te doen, maar waar hij in gebreke blijft, behoort dit ook door een lid van Gedeputeerde Staten te kunnen geschieden. Een ongeschikt of onwaardig ambtenaar moet geen onschendbaar asyl kunnen vinden in de protectie van den Commissaris; zelfs de schijn daarvan dient, om het prestige zelf van 's Konings tegenwoordiger, vermeden te worden.

De griffier wordt volgens *art.* 36 door de Provinciale Staten benoemd uit een voordracht van drie personen door Gedeputeerde Staten. Deze wijze van aan-



stellen komt mij juist voor en zoude m. i. ook voor de verdere ambtenaren en bedienden ter griffie moeten gevolgd worden. De bevoegdheid van den Commissaris om ten dezen een aanbeveling te doen, behoeft niet vermeld te worden, daar zij uit zijn recht van advies voortvloeit. Het ontslag geschiedt op voordracht der Gedeputeerden. Hier zoude ik wenschen: voordracht door den Commissaris des Konings of door een of meer leden van Gedeputeerden, gelijk ik dit ten aanzien van de verdere ambtenaren en bedienden ter provinciale griffie boven betoogde.

*Art. 35* voorziet in het geval van ongesteldheid of afwezigheid. Alsdan wordt hij door het oudste lid in jaren van Gedeputeerde Staten, dat aanwezig is, vervangen.

Te recht m. i. stelde de heer van Randwijk voor, deze vervanging te doen geschieden door een lid van Gedeputeerde Staten door hem aangewezen. Het oudste lid toch is niet altijd het meest voor de taak geschikt.

Dit bezwaar is zeker niet gering te achten. Daar er geen ouderdomsgrens, b. v. een limite van 70 jaar, gesteld is, kan aan een hoog bejaard lid de vervanging worden opgedragen, wat niet alleen voor hem zelf hoogst bezwaarlijk zal zijn, maar ook wellicht een na-deeligen invloed op den geregelden en vluggen gang van zaken zal uitoefenen; daarenboven is het mogelijk, dat het oudste lid in jaren nog zeer kort



deel uitmaakt van het college en daardoor de noodige routine mist; eindelijk kan het gebeuren, dat hij verre van de provinciale hoofdstad woont of elders drukke bezigheden heeft, zoodat het hem moeielijk zal vallen, zich geregeld met het provinciaal bestuur te bemoeien.

Door de regeering werd ter verdediging van haar voorstel aangevoerd, dat het niet rationeel, zelfs niet betamelijk zou zijn, dat de voorzitter van een college zelf zijn plaatsvervanger aanwees <sup>1)</sup>. Dit argument heeft wel eenige kracht, maar een geringe, omdat bij eenigszins langen duur de Koning in de zaak voorziet; opdat, dit spoedig, ingeval van afwezigheid, kunne geschieden, bepaalt *art. 20 der Instructie*, dat hij bij het vragen van verlof den persoon opgeeft, die naar zijn meening, ter tijdelijke waarneming van zijn ambt geschikt is. Daardoor is het zelfs mogelijk bij het verleenen van het verlof te gelijk in de vervanging te voorzien. De aanwijzing van een plaatsvervanger is dus van niet veel gewicht; maar al ware zij dit, het belang van de provincie gaat boven persoonlijke consideratie.

Daarenboven is het inconsequent voor een korten tijd den Commissaris geen aanwijzing van zijn plaatsvervanger te laten doen, maar wel voor langeren, waarbij in den regel de candidaat van den Commissaris benoemd wordt. Ook is het zeker voor het oudste lid der Gedeputeerden verre van aangenaam, indien bij de

---

<sup>1)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 119.

definitieve regeling der zaak een ander in zijn plaats aangesteld wordt.

Hiermede is het hoofdstuk, dat speciaal den Commissaris des Konings betreft, afgehandeld; ook elders echter bevat de Provinciale wet bepalingen, die met het onderwerp van dit proefschrift in verband staan. Voornamelijk is dit het geval in *Afdeeling II*, <sup>1)</sup> *hoofdstuk 5*, dat getiteld is: *Van de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken*. Immers, volgens *artikel 149*, het eerste van dat hoofdstuk, zijn de Gedeputeerde Staten met die dagelijksche leiding en uitvoering der zaken belast, en volgens *art. 141 der Grondwet* is de Commissaris des Konings hún stemhebbend voorzitter.

*Art. 150* bepaalt, dat een instructie voor Gedeputeerde Staten, door de Staten, onder Koninklijke goedkeuring, te maken, de uitoefening hunner bevoegdheid tot de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken regelt, overeenkomstig de bepalingen der artt. 151—162. De inhoud dezer instructie is derhalve voor alle provincies dezelfde, voor zooverre de vermelde artikelen daaromtrent voorschriften inhouden, maar kan in de onderscheiden provinciën in andere opzichten verschillen. Dit eventueel verschil te onderzoeken valt buiten het kader van dit proefschrift, dat slechts de bevoegdheid aan alle Commissarissen des Konings gemeen wenscht na te gaan, en geenszins die van ieder afzonderlijk.

---

<sup>1)</sup> *Afdeeling II omschrijft de macht van de Provinciale Staten.*



Bij de behandeling der overige artikelen van dit hoofdstuk, veroorloof ik mij eenige afwijking van de volgorde, waarin zij voorkomen. Ik acht het gemakkelijker en meer logisch, de bepalingen, zooveel mogelijk, naar haren inhoud te rangschikken. Op de eerste plaats zal ik dus de voorschriften betreffende de dagelijksche uitvoering bespreken, en daarna die, welke betrekking hebben op de dagelijksche leiding van zaken. Onder dagelijksche uitvoering is te verstaan, het geven van de noodige bevelen en voorschriften ten dienste der uitvoering door de daarvoor aangewezen ambtenaren en besturen en het beslissen van geschillen daaromtrent; onder dagelijksche leiding, het voortdurend beheer en toezicht benevens de beslissing van geschillen, die zich daarbij voordoen.

Over de *dagelijksche uitvoering van zaken* handelen de artt. 151, 152, 153, 159. In het eerstgenoemde wordt gesproken over de uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van inwendig bestuur en koninklijke bevelen, dus van zaken, waarbij het algemeen belang op den voorgrond staat. Dit artikel dient in verband beschouwd te worden, zoowel met art. 54 en 135 der *Grondwet*, als met art. 127 der *Provinciale wet*; hierdoor toch is het mogelijk, zich een duidelijk begrip te vormen van den aard der taak, die door art. 151 aan Gedeputeerde Staten wordt opgedragen.

Art. 54 der *Grondwet* behelst de volgende bepaling. «*De uitvoerende macht berust bij den Koning.*» Dit is nu natuurlijk niet aldus te verstaan, dat de Koning *persoonlijk*

de wetten uitvoert, maar wel dat alleen bij Hem de bevoegdheid tot uitvoering berust, en dat alle uitvoering door ambtenaren of colleges in Zijn naam geschiedt.

In verband hiermede bepaalt *art. 135 der Grondwet*, met welk deel der uitvoering de Provinciale Staten belast zijn.

*Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.*

Dit komt, wat den hoofdinhoud betreft, overeen met *art. 130 der vorige Grondwet*, aldus luidende:

*De Staten worden belast met de uitvoering der wetten, Koninklijke 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.*

Naar aanleiding van dit grondwetsartikel, geeft *art. 127 der Provinciale wet* eene nadere bepaling van die takken van algemeen binnenlandsch bestuur:

*het bijzonder 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.*



De bedoeling van Grondwet en wet is echter niet, zooals de *Memorie van Toelichting op art. 151* terecht zegt, om deze uitvoering door de geheele Statenvergadering te doen geschieden. *Eene zoo talrijke, slechts een paar keeren in 't jaar zamenkomende vergadering ware tot die uitvoering geheel ongeschikt.*<sup>1)</sup> Daarom wordt dit in art. 151 aan de Gedeputeerde Staten, als vertegenwoordigers van de geheele vergadering, opgedragen.

Uit het voorafgaande blijkt derhalve, dat de uitvoerende macht bij den Koning berust en namens Hem ten opzichte van bepaalde onderwerpen, door de Staten, d. i. door de Gedeputeerde Staten wordt uitgeoefend. De aard dezer uitvoering wordt juist uitgedrukt in het reeds vermelde art. 135 der Grondwet, door de woorden: *verleenen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.* In *alineea 2* wordt als onderdeel der uitvoering het maken van de noodige verordeningen vermeld.

Er wordt bijgevoegd: *en onderwerpen die aan Onze goedkeuring.*

Dit is redelijk, daar zij namens en dus niet tegen de bedoeling des Konings, handelen. In vele gevallen zal deze goedkeuring slechts een formaliteit zijn, omdat de vertegenwoordiger des Konings in de provincie, die gerekend mag worden met de bedoelingen der regeering bekend te zijn, aan de vervaardiging dier verordeningen medewerkt.

---

<sup>1)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 329.

Deze medewerking aan de verordeningen als stemhebbend lid van het college schijnt hier zeer rationeel, maar is in werkelijkheid toch ongewenscht, omdat de uitvoering ten opzichte der vermelde takken van dienst juist aan de Staten is opgedragen, om onbillijkheden van de zijde van het Staatsbestuur te voorkomen.

*Art. 152* geeft aan de Gedeputeerde Staten de uitvoering der provinciale reglementen en verordeningen en der besluiten en beslissingen der Staten. Dit is een juiste bepaling, die de zelfstandigheid van het gewestelijk bestuur bevordert; jammer maar, dat door de stem van den Commissaris des Konings de waarde van het voorschrift veel verminderd wordt.

Te recht geeft *art. 153* hun de beslissing over de in de beide vorige artikelen bedoelde uitvoering gerezen geschillen, tenzij de wetten of verordeningen dit aan anderen hebben opgedragen. Zij zijn daartoe toch beter dan de talrijke en zelden bijeenkomende vergadering der Staten geschikt, terwijl door hooger beroep tegen misbruik gewaakt wordt.

*Art. 159* behelst een onderdeel van de in *art. 152* vermelde uitvoering, n.l. het vaststellen der plannen en voorwaarden van aanbesteding van de door de Staten bevolen werken, tenzij deze zich de goedkeuring daarover hebben voorbehouden.

Uit het voorafgaande blijkt genoegzaam, dat de da-



gelijksche uitvoering van zaken een zeer gewichtige en veelzijdige werkkring omvat. Hieraan werkt de Commissaris voor een aanmerkelijk deel mede, niet alleen omdat hij voorzitter en stemhebbend lid van de vergadering is, maar ook, zooals uit het vroeger behandelde art. 32. blijkt, omdat hij tevens belast is met de uitvoering van alle besluiten en beslissingen van Gedeputeerde Staten.

De dagelijksche leiding van zaken wordt in art. 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 162 en 163 omschreven. Daartoe behoort het beheer van provinciale inkomsten en eigendommen (art. 154), de vertegenwoordiging in rechten (art. 155), de benoeming en het ontslag der meeste provinciale ambtenaren en bedienden (art. 156), de behoorlijke voorbereiding van de in de vergadering der Staten te behandelen onderwerpen, waaronder het ontwerpen van provinciale reglementen (art. 157), het voorloopig voorzien in het onderhoud van provinciale werken, zoo dit geen uitstel lijden kan (art. 160), het toezicht op waterschappen <sup>1)</sup> gemeentebesturen en op alles, wat de provincie aangaat (158, 161, 162). <sup>2)</sup> De twee laatste bevoegdheden, die meer met het algemeen belang in verband staan, behooren uit den aard der zaak ook tot het gebied van den Commissaris des Konings, maar ten opzichte van de andere onderdeelen der dagelijksche lei-

---

<sup>1)</sup> Door de goedkeuring van hunne keuren of politieverordeningen.

<sup>2)</sup> In verband met dit laatste zijn de Gedeputeerde Staten verplicht, jaarlijks in de gewone zomervergadering aan de Staten een uitvoerig en beredeneerd verslag van den toestand der provincie te doen.

ding, komt hem m. i. geen invloed toe, dan door advies en toezicht.

*Art. 163 en 164* hebben betrekking op de dagelijksche uitvoering en leiding. In het eerstgenoemde wordt juist hunne verhouding geregeld tot hunne committenten, de Provinciale Staten, aan wie zij wegens beide functiën verantwoording en alle verlangde inlichtingen verschuldigd zijn, terwijl, bij weigering, de Staten hen van hunne betrekking vervallen kunnen verklaren.

Het laatstgenoemde artikel geeft hun, evenals artikel 95 aan de Staten, de bevoegdheid om alle ter uitoefening hunner bevoegdheden noodige inlichtingen van alle aan hen ondergeschikte ambtenaren en besturen te vorderen.

Nog ééne bepaling van de Provinciale wet wensch ik te bespreken, n. l. art. 51, al. 2, aldus luidende: «Bloedverwantschap of zwagerschap, tot den derden graad ingesloten, mag niet bestaan tusschen Onzen Commissaris en de leden der Gedeputeerde Staten, noch tusschen de leden onderling.»

Hieromtrent teekent de Memorie van Toelichting o. a. aan: <sup>1)</sup>

Het verbod van verwantschap ook tusschen den voorzitter en de leden, is hier, <sup>2)</sup> doch niet in het hoofd-

---

<sup>1)</sup> Bijsterbos t. a. p. bl. 33.

<sup>2)</sup> d. i. in het hoofdstuk betreffende de leden der Gedeputeerde Staten.



stuk van den Koninklijken Commissaris vermeld, teneinde de Regeering in het benoemen van dezen ambtenaar niet te beperken. Het zal bijgevolg vrijstaan, tot Commissaris ook hem aan te stellen, die een der leden van Gedeputeerde Staten in den verboden graad van bloed- of aanverwantschap bestaat. Dit lid zal dan voor den Commissaris moeten wijken.» <sup>1)</sup>

Tegen deze interpretatie van de regeering openbaarde zich in geen der Kamers verzet, zoodat men mag aannemen, dat de bedoeling van art. 51 is, een dergelijk lid der Gedeputeerde Staten voor den Commissaris te doen wijken. M. i. ware het beter, aan de regeering niet de bevoegdheid te verleen en om iemand, die in den verboden graad van bloedverwantschap of zwagerschap met een lid van Gedeputeerden eener provincie staat, tot Commissaris des Konings in dezelfde provincie te benoemen. Meermalen zal het gebeuren, ook in verband met politieke partijschappen, dat er moeielijk geschikte leden van Gedeputeerde Staten te vinden zijn. Als frapant voorbeeld hiervan wees de Heer Van Randwijck, bij de beraadslagingen, op de provincie Zeeland. Daar was, voor zooverre hem bekend, nog nimmer <sup>2)</sup> of slechts eenmaal sedert 1814 een ander lid der Staten tot Gedeputeerde verkozen, dan die op het eiland Walcheren woonachtig was; de eenvoudige reden hiervan

<sup>1)</sup> Zal een dergelijk lid van Gedeputeerden terstond moeten aftreden? M. i. ja; dit geval toch is niet begrepen onder al. 2. Die na zijne benoeming *in den verboden graad van zwagerschap geraakt*, behoeft vóór den afloop van zijn tijd van zitting niet af te treden.

<sup>2)</sup> Bijsterbos, t. a. p. bl. 134.



was, dat geen der leden der Staten buiten Walcheren te bewegen was, om eene betrekking aan te nemen, die hem zou verplichten eens of tweemaal 's weeks een van de armen der Schelde over te steken. Van de 42 leden der Staten echter worden er hoogstens 10 of 12 uit Walcheren gekozen, en uit dat geringe getal moeten dus voornamelijk de 6 Gedeputeerden gekozen worden.

Voor het ambt van Commissaris des Konings daarentegen zal het minder bezwaarlijk zijn, geschikte personen te vinden onder de hooge Staatsambtenaren in en buiten dienst. Zoo zal o. a. de groote afwisseling van ministeries de keuze gemakkelijk maken. Daarenboven is het een zeer eervol ambt en gewoonlijk van langen duur. Eindelijk kan het gebeuren, dat het college van Gedeputeerden door art. 51, aldus opgevat, het verlies moet betreuren van een medelid ten zeerste door kennis en jarenlange ervaring voor de betrekking bekwaam.

*De Instructie voor den Commissaris des Konings in elke provincie werd vastgesteld bij Koninklijk besluit van 27 September 1850 (Staatsblad no. 62). Daar zij feitelijk minder bekend mag geacht worden, veroorloof ik mij, haar hier in haar geheel op te nemen.*

Art 1. Alvorens zijne betrekking te aanvaarden, wordt door Onzen Commissaris in Onze handen, op de wijze zijner godsdienstige gezindheid, de volgende eed of belofte afgelegd:

*Ik zweer (beloof) trouw aan den Koning en onder-*



*werping aan de Grondwet en de wetten des Rijks.*

*Ik zweer (beloof) dat ik alle de plichten, die de wet en de door den Koning vastgestelde instructie aan mijn ambt verbinden, eerlijk en vlijtig zal vervullen.*

*«Zoo waarlijk helpe mij God Almagtig» (dat beloof ik.)*

Hij wordt hiertoe niet toegelaten dan na den in art. 83 der Grondwet bedoelden eed (verklaring en belofte) van zuivering te hebben afgelegd.

Art. 2. Hij heeft, behalve hetgeen te zijnen opzichte in de provinciale wet is bepaald, of hem bij andere wetten, reglementen en verordeningen is opgedragen, de voorschriften, in de volgende artt. vervat, in acht te nemen.

Art. 3. Hij bezoekt jaarlijks een deel der provincie en rigt zijne rondreizen zoo in, dat in de vier jaren elke gemeente der provincie ten minste eens door hem bezocht worde.

Hij ontvangt in elke gemeente den voorzitter van den raad, onderzoekt naar alles, wat het beheer en de belangen der gemeente aangaat; en hoort elk, die hem daarover wenscht te spreken.

Art. 4. Hij geeft ten minste veertien dagen, alvorens zijne rondreis te beginnen, daarvan kennis aan den Minister van Binnenlandsche Zaken.

Art. 5. Hij doet van het door hem op zijne rondreis bevondene binnen vier weken na den afloop daarvan verslag aan Gedeputeerde Staten en aan het Departement van Binnenlandsche Zaken.

Art 6 Hij zendt binnen de drie eerste maanden van elk jaar aan het Departement van Binnenlandsche Zaken

een algemeen beoordeelend verslag van het bestuur der provincie gedurende het (vorige) jaar.

Art 7. Over alle zaken, de provincie betreffende, dient hij van berigt en raad aan den Minister van Binnenlandsche zaken, wien hij insgelijks zijne inzichten, omtrent de verbeteringen, die hij in het provinciaal bestuur noodig en omtrent hetgeen hij verder in het belang der provincie acht, mededeelt. Hij dient ook aan de hoofden der overige Departementen van algemeen bestuur van berigt en raad, wanneer zij hem daartoe aanschrijven.

Art 8. Wanneer de betrekking van voorzitter van den raad eener gemeente der provincie of een ander ter Onzer benoeming staand gemeente-amt openvalt, zendt Onze Commissaris, binnen vier weken na dat openvallen, eene aanbevelingslijst van twee of meer personen, die hij ter aanvulling der betrekking geschikt acht, met opgave der redenen, aan den Minister van Binnenlandsche Zaken.

Art 9. Hij geeft dezen Staatsdienaar terstond berigt, wanneer hij, volgens art. 32 der provinciale wet, heeft gemeend de uitvoering van een besluit der Staten of Gedeputeerde Staten te moeten weigeren.

Hij doet dat insgelijks zoodra hij van eene in de provincie voorgevallene belangrijke gebeurtenis of gepleegde uitstekende daad, kennis krijgt.

Art 10. Hij zorgt voor de spoedige en geregelde behandeling der zaken op de provinciale griffie, dat de alleen aan hem gerigte stukken afzonderlijk bewaard,



en dat daarvan bijzondere registers gehouden worden.

Art. 11. Hij zorgt, dat op de provinciale griffie geen leges worden geheven, dan die bij wettige verordeningen zijn toegestaan.

Art. 12. Hij ziet toe op de ambtsbetrachting van alle in de provincie aanwezige burgerlijke, onder de bevelen van eenig Departement van algemeen bestuur staande Rijks-ambtenaren en bedienden, en geeft, zoodra hij daarin verkeerde handelingen ontdekt, daarvan kennis aan het Departement, waaronder die ambtenaren of bedienden behooren.

Art. 13. De in het vorige artikel bedoelde ambtenaren en de bevelhebbers van het in de provincie in bezetting liggend krijgsvolk zijn verplicht hem de inlichtingen en berigten te geven, die hij, in zijne betrekking, van hen vraagt. Hij brengt, zoo zij weigeren die te geven, zulks ter kennis van het Departement van algemeen bestuur, waaronder zij behooren.

Art. 14. Hij zorgt voor de handhaving der openbare orde binnen de provincie.

Hij is bevoegd, de daartoe noodige bevelen te geven aan de bevelhebbers van de in de provincie aanwezige maréchaussée en schutterijen.

Bevelen aan eene schutterij worden door hem niet gegeven dan in overleg, zooveel mogelijk, met het bestuur der gemeente, waartoe zij behoort.

Art. 15. Hij is, indien onrust of oproer ontstaat, bevoegd, de in de provincie in bezetting liggende krijgsmacht ter handhaving der orde, op te vorderen.

Hij doet die opvordering, geschreven en door hem onderteeënd, aan de hoogste krijgsoverheid, in de provincie aanwezig. Des noods kan hij die opvordering ook doen aan den bevelhebber die op de plaats zelve met de dadelijke uitvoering zou worden belast. In dit laatste geval geeft hij echter hiervan aan de gemelde hoogste krijgsoverheid onverwijld kennis.

De bevelhebbers der krijgsmacht zijn verplicht aan de bedoelde vordering te voldoen.

Onze Commissaris zendt terstond afschriften van zijne vordering aan de Ministers van Binnenlandsche Zaken, van Justitie en van Oorlog.

*Art. 16.* De bevelen die Wij of de hoofden der Departementen van algemeen bestuur noodig achten hem te geven, worden stiptelijk door hem nageleefd.

*Art. 17.* Hij heeft, binnen de provincie, rang boven alle aldaar aanwezige ambtenaren en officieren bij de zee- of landmacht, zooverre te dien aanzien geene uitzondering door Ons is bepaald.

*Art. 18.* Hij mag, met zijn ambt, geenerlei provinciale of plaatselijke bediening, noch eenige betrekking bij een in de provincie gelegen waterschap te gelijk bekleeden.

*Art. 19.* Hij behoeft verlof van den Minister van Binnenlandsche Zaken, om langer dan tweemaal 24 uren; van Ons, om langer dan 14 dagen buiten de provincie zich op te houden.

*Art. 29.* Hij geeft, wanneer hij verlof vraagt, den persoon op, die hem ter tijdelijke waarneming van zijn



ambt, gedurende zijne afwezigheid geschikt voorkomt,

Art. 21. Hij gebruikt, bij het verzenden der stukken, die hij, buiten medewerking der Staten of Gedeputeerde Staten behandelt, als zegel, het Rijkswapen, met het randschrift: «Commissaris des Konings in. . . . .».

Art. 22. De aan den Commissaris des Konings in elke provincie gegevene voorschriften, omtrent bijzondere onderwerpen, blijven van kracht, zooverre zij niet strijden met deze instructie of de bestaande wetten.

Behoort bij het Koninklijk besluit van den 27<sup>sten</sup> September 1880 (Staatsbl n<sup>o</sup>. 62.)

Mij bekend

De Minister van Binnenlandsche Zaken

(get.) Thorbecke.

Zooals uit den inhoud blijkt, is de Instructie, behoudens hetgeen ik bij de behandeling der Provinciale wet opmerkte, een omschrijving van de bevoegdheden van den Commissaris des Konings als eersten ambtenaar van het rijk in de provincie. In het algemeen is, naar ik meen, hier het ambt juist bepaald, zoowel ten opzichte van het algemeen als provinciaal belang. Dit zal nader blijken uit enkele opmerkingen omtrent sommige bepalingen.

In art. 1 wordt van eed of belofte gesproken; dit moet, wegens de verwijzing naar art. 83 der Grondwet (van 1848), m. i. opgevat worden in den zin van soortgelijke bepalingen der destijds bestaande Grondwet, waar er bij vermeld staat: «een ieder op de wijze

zijner godsdienstige gezindheid.» Over de beteekenis dezer woorden bestaat veel strijd, maar in de praktijk is godsdienstige gezindheid als synoniem opgevat van kerkgenootschap, zoodat alleen leden van het doopsgezinde kerkgenootschap bevoegd zijn, geen eed, maar een belofte af te leggen.

Door de inwerkingtreding der nieuwe Grondwet is het noodzakelijk geworden, de verwijzing naar art. 83 der Grondwet van 1848 te doen vervallen; men heeft dan tevens gelegenheid om bovenstaande strijdvraag door een duidelijke bepaling weg te nemen.

De *andere wetten, reglementen en verordeningen* in art. 2 genoemd, wensch ik hier niet in het bijzonder te vermelden; zij zijn zoo talrijk en van zoo verscheiden aard, dat de opsomming geenszins binnen het kader van dit proefschrift valt. Zij hebben toch o. a. zoowel op militaire zaken (militie en schutterij) als op politie-aangelegenheden betrekking en strekken zich uit en op het gebied van onderwijs en armenzorg, en op dat van jacht en visscherij.

De jaarlijksche rondreis is van zeer veel belang voor een geregeld en rechtvaardig bestuur vanwege provincie en rijk. Om dit nog meer te bevorderen worden te recht verslagen van het bevondene aan Gedeputeerde Staten en aan den Minister van Binnenlandsche Zaken voorgeschreven. Daarenboven moet hij jaarlijks aan het Departement van Binnenlandsche Zaken een algemeen beoordeelend verslag van het bestuur der provincie



doen. Hierdoor blijft de regeering geregeld op de hoogte van den toestand in de verschillende deelen van het rijk, wat inzonderheid bij het ontwerpen van wetten en algemeene maatregelen van inwendig bestuur zeer dienstig is, om daarbij de billijkheid jegens elke streek te kunnen betrachten. Ook overigens dient hij den Minister van Binnenlandsche Zaken omtrent alles, wat de provincie betreft, van inlichting en raad, en doet hij zulks ook ten opzichte van andere ministers, zoo het verlangd wordt. Hij is in één woord het voornaamste orgaan, waardoor de regeering met den toestand, de behoeften en de belangen der provincie bekend gemaakt wordt.

De aanbeveling voor gemeente-ambten, waarbij de benoeming den Koning toekomt, wordt den Commissaris toegekend, omdat hij als hoofd van het gewestelijk bestuur en als toezichthoudend op de gemeenten in zijn hoedanigheid van stemhebbend voorzitter van Ged. Staten, geacht mag worden ervaren deskundige te zijn. M. i. bestaat er echter, waar aldus bij het bezetten dier ambten de Commissaris een meestal overwegenden invloed bezit, vrees voor eenzijdigheid, voor benadeeling van rechtmatige belangen.

Als vertegenwoordiger des Konings in de provincie bezit de Commissaris groote macht ten opzichte van alle rijks-ambtenaren, burgerlijke en militaire, boven welke hij, tenzij anders bepaald, den voorrang heeft. Ten opzichte van de eersten heeft hij toezicht op hun ambtsbetrachting, terwijl beide soorten van landsdienaren

verplicht zijn, hem de inlichtingen en berichten te geven, die hij in zijn betrekking vraagt. Verder zorgt hij voor de openbare orde en vermag hij tot handhaving daarvan gebruik te maken, onder eenige beperkingen, van leger en schutterij. Het kan wellicht eenigszins vreemd schijnen, dat de Commissaris, een burgerlijk ambtenaar, zulk een macht bezit omtrent het leger, maar het belang van een krachtig eenhoofdig gezag doet de bepalingen gewenscht zijn. Art. 18 strekt om zijne onafhankelijkheid te waarborgen, hij mag toch niet aan eenig provinciaal of plaatselijk bestuur onderworpen zijn, wil hij zijn taak van vertegenwoordiger des Konings in de provincie waardig vervullen.

Het doel van art. 22 is te verhinderen, dat er strijd zal ontstaan omtrent het al of niet voortbestaan van voorschriften, gegeven voor de uitvaardiging der Instructie. Dit doel zal echter niet steeds bereikt worden, daar het practisch moeielijk kan zijn uit te maken, of een voorschrift al of niet met de bestaande wetten strijdt.

Het oordeel daarover zal men echter aan den Commissaris des Konings moeten overlaten.





# INHOUD.

---

## INLEIDING.

### HOOFDSTUK I.

BLADZ.

*Geschiedkundig Overzicht . . . . .* 1

#### AFDEELING I.

Rechtstoestand onder de Grondwet van 1814 . . . 1

#### AFDEELING II.

Rechtstoestand onder de Grondwet van 1815 . . . 10

### HOOFDSTUK II.

*De Commissaris des Konings volgens de Grondwet  
sedert 1848. . . . .* 19

### HOOFDSTUK III.

*De Commissaris des Konings volgens de Provinciale wet  
en de Instructie. . . . .* 38

Stellingen . . . . . 83

---





Stellingen.





# STELLINGEN.

---

## I.

Ten onrechte verleent art. 141 der Grondwet den Commissaris des Konings stemrecht in de vergadering der Gedeputeerde Staten (bl. 25 e. v. v.).

## II.

Het voorzitterschap der Provinciale en der Gedeputeerde Staten behoorde aan een lid van genoemde colleges te zijn opgedragen (bl. 32 e. v. v.).

## III.

De woorden van art. 1, al. c, der Kieswet «*inwonend eigenaar of eerste huurder*» moeten verstaan worden in den zin van art. 24, § 5, der wet van 5 April 1843, Stbl. 15.

## IV

Volgens den geest en de letter der wet is het, om kiezer te zijn volgens art. 1, al. c, der Kieswet, niet noodig hetzelfde perceelsgedeelte gedurende negen achtereenvolgende maanden te hebben bewoond of gehuurd.

## V.

Zij, die bij rechterlijke uitspraak de beschikking en het beheer van hunne goederen verloren hebben, blijven kiezer tot de herziening der gesloten kiezerslijsten.

## VI.

Volgens het R. R. is een *negotium utiliter gestum*, wanneer men met grond mag veronderstellen, dat als de dominus met de gestio bekend ware geweest, hij haar zoude hebben goedgekeurd.

## VII.

Hij, die eens anders zaken waarneemt in de meening, dat het zijne eigene zaken zijn, kan, ook volgens ons recht, niet als *negotiorum gestor* beschouwd worden.



## VIII.

De eigenaar van een ingesloten land kan niet door het gebruik gedurende meer dan dertig jaren, recht verkrijgen op een uit- of noodweg in een richting, die niet voldoet aan de vereischten van art. 716 B. W.

## IX.

Art. 388 B. W. vereischt niet, dat de daar bedoelde bloedverwanten voor de eene helft uit de vaderlijke en voor de andere uit de moederlijke linie gekozen worden.

## X.

Het B. W. geeft den toezienden voogd, tegenover de zware verplichtingen, die hem zijn opgelegd, geen genoegzame middelen om zich voor eventueele schade te vrijwaren.

## XI.

De faillissementskosten (het loon van den curator daaronder begrepen) moeten bij voorkeur door de concurrente schuldeischers gedragen worden.

## XII.

De schuldeischer, die in een door zijn gefailleerden schul-

denaar aangeboden accoord toestemt, verliest, indien dat accoord tot stand komt, zijne rechten tegen den borg.

## XIII.

In geval het vonnis van den lageren rechter, houdende zijn volstreckte onbevoegdverklaring, in hooger beroep vernietigd is, kan hij zich alsnog volstrekt onbevoegd verklaren, mits op nieuwe gronden.

## XIV.

Het is wenschelijk, den burgerlijken rechter de bevoegdheid te verleenen, in elk geval de proceskosten over beide partijen te verdeelen of door een van beide te laten dragen.

## XV.

Te recht wordt tegen de zwaarste gemeen-gevaarlijke misdrijven dezelfde straf bedreigd als tegen moord.

## XVI.

Het voorstel der Comm. van Rapporteurs om art. 157, no. 3, W. v. S. te lezen: *«Met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren, indien hij had moeten voorzien dat daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, en het feit*



*iemands dood ten gevolge heeft,»* verdient de voorkeur boven de bestaande redactie.

## XVII.

Een bekentenis voor een buitenlandschen rechter afgelegd omtrent een hier te lande gepleegd misdrijf, is geen gerechtelijke bekentenis in den zin van art. 403. W. v. St.

## XVIII.

Vereenvoudiging van het strafgeding voor den Kantonrechter is wenschelijk; dit behoort echter niet door de invoering van de zoogenaamde strafbevelen te geschieden.

## XIX.

Een beter middel om die vereenvoudiging te verkrijgen is het bij het Hoog Militair Gerechtshof bestaande rechtsmiddel van submitisie.

## XX.

Arbitrage is in den regel geen doeltreffend middel om geschillen betreffende het loon van fabrieksarbeiders te beslissen.

## XXI.

Ten behoeve der arbeiders behoort dwangverzekering tegen de gevolgen van ongelukken, gekregen in de uitoefening van het bedrijf, ingevoerd te worden.





