Utrecht University Library
Partner in Science
Universiteit Utrecht

Persoonlijke diensten ten behoeve der Gemeente: artikel 192 en 193 der Wet van 29 Juni 1851, Stbl. 85

https://hdl.handle.net/1874/240626

PERSOONLIJKE DIENSTEN

TEN BEHOEVE DER GEMEENTE.

Artikel 192 en 193 der Wet van 29 Juni 1851, Staatsblad 85.

UTRECHT,
J. DE KRUYFF.
1887.

PERSOONLIJKE DIENSTEN

TEN BEHOEVE DER

GEMEENTE.

Artikel 192 en 193 der Wet van 29 Juni 1851,

Staatsblad 85.

PERSOONLIJKE DIENSTEN

TEN BEHOEVE DER

GEMEENTE,

Artikel 192 en 193 der Wet van 29 Juni 1851, Staatsblad 85.

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. VAN OVERBEEK DE MEIJER,

Hoogleeraar in de Faculteit van Geneeskunde,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN DER FACULTEIT

TE VERDEDIGEN

op Vrijdag den 8sten Juli 1887, *des namiddags te* 1½ *uur*

DOOR

PETRUS VAN DER CRAB,

geboren te Amboina.



UTRECHT,
J. DE KRUYFF.
1887.

AAN MIJNE OUDERS.

Het is mij een aangename plicht U, Hooggeleerde DE LOUTER, bij dezen mijn' dank te betuigen voor de bereidvaardigheid waarmede Gij wel op U hebt willen nemen mijn' Promotor te zijn.

Ook de vriendelijke welwillendheid, waarmede Gij, Hooggeachte Promotor, mij bij het samenstellen van dit proefschrift terechtgewezen hebt, zal mij steeds dankbaar bijblijven.

P. v. d. C. Jr.

INHOUD.

Inleiding . . . . . blz. 1

I. Toestand vóór de Gemeentewet . . . . „ 5

II. De persoonlijke diensten van de artt. 192 en 193 der Gemeentewet . . . . . „ 40

§ 1. Wat zijn persoonlijke diensten. . . „ 46

§ 2. Van wie kunnen persoonlijke diensten gevorderd worden . . . . . „ 59

§ 3. Wanneer kunnen persoonlijke diensten gevorderd worden . . . . . „ 84

Bezoldiging van dienstplichtigen . . . . . „ 135

Strafbedreiging tegen niet-nakoming der verordening . . . . . „ 137

Besluit . . . . . „ 140

INLEIDING.

„Aan den Raad (der gemeente) wordt de regeling en „het bestuur van de huishouding der gemeente overgela-„ten." Art. 140 der Grondwet stelt dit voorschrift, en in alle Staatsregelingen en Grondwetten, die hier te lande achtereenvolgens gegolden hebben, vinden wij een dergelijk voorschrift terug, ook in het Ontwerp der Constitutie van 1798. Er moge nu al eenig verschil van meening bestaan omtrent de juiste grenzen der bevoegdheid van gemeentebesturen tot eigen regeling van hunne huishoudelijke belangen; de zorg voor het algemeen belang en de handhaving der openbare orde, mogen wij voorzeker wel, als behoorende tot de gemeentepolitie, tot die huishouding brengen, en derhalve hebben de gemeentebesturen de bevoegdheid om verordeningen daaromtrent te maken.

Zoo wordt dan ook in de artt. 192 en 193 der Gem. wet aan gemeentebesturen bevoegdheid gegeven om in het algemeen belang en tot handhaving der openbare orde verordeningen te maken, waarbij de inwoners der gemeente worden opgeroepen tot het praesteeren van persoonlijke diensten.

Terwijl vóór 1851, het jaar van invoering der Gemeentewet, gemeentebesturen reeds bevoegd waren om bij plaatselijke verordening de inwoners tot het verrichten van persoonlijke diensten te verplichten, bestonden toch verschillende provinciale verordeningen waarbij deze verplichting ten behoeve der gemeenten was vastgesteld. Deze ongeoorloofde [1]) inmenging der Provinciale Staten in de bijzondere gemeente-huishouding, moest met de invoering onzer Gemeentewet van 29 Juni 1851 (St. 85) geheel en al een einde nemen, dewijl bij deze wet aan gemeentebesturen de bevoegdheid wordt gegeven om, indien zij ter handhaving der openbare orde of in het algemeen belang buitengewonen bijstand noodig hebben, onder zekere voorwaarden bij plaatselijke verordening de inwoners tijdelijk tot persoonlijke dienstpraestatie op te roepen.

Voordat wij overgaan tot de bespreking van de artt. 192 en 193 der Gem. wet, welke wij tot onderwerp van dit ons proefschrift hebben gekozen, moeten wij nog opmerken, dat de in die artikelen aan gemeentebesturen

---

1) Memorie van beantwoording. Zie ook Gem. St. no. 5.

gegeven bevoegdheid slechts doelt op buitengewone gevallen, waarin, indien niet de bijzondere ingezetenen medewerken, in de gemeente de rust verstoord zal worden of haar ondergang onvermijdelijk zal zijn, maar bovendien zullen de persoonlijke diensten eigenlijk eerst noodzakelijk zijn, wanneer het gemeentebestuur door zijne beambten de zaak niet redden, of voor loon de hulp van anderen niet verkrijgen kan. De persoonlijke diensten behooren alzoo slechts in dergelijke gevallen gevorderd te kunnen worden. [1]) Of door de gemeentebesturen bij het maken van verordeningen op deze diensten wel altijd de in de wet gestelde vereischten in het oog zijn gehouden, zullen wij in de volgende bladzijden zien.

Aan de bespreking van ons onderwerp moge echter voorafgaan een onderzoek, of in de reglementen op het bestuur der gemeenten, gepubliceerd tengevolge van de Staatsregelingen en Grondwetten, die ons achtereenvolgens beheerscht hebben, eene dergelijke bepaald omschreven bevoegdheid voorkomt, als thans in de artt. 192 en 193 der Gemeentewet aan gemeentebesturen is gegeven, dan wel of de gemeentebesturen vóór 1848 zulks eenvoudig konden bepalen tengevolge van hunne wetgevende macht in zaken betreffende de gemeentehuishouding in het algemeen. Daarna zullen wij overgaan tot onze artikelen

---

[1]) Memorie van toelichting.

zelve, om achtereenvolgens de volgende paragrafen te behandelen:

1°. Wat zijn persoonlijke diensten?

2°. Van wie kunnen persoonlijke diensten gevorderd worden?

3°. Wanneer kunnen persoonlijke diensten gevorderd worden?

I.

Spreekt men in den tegenwoordigen tijd nog wel van steden en dorpen, dit spraakgebruik betreft gewoonlijk slechts het uiterlijk aanzien der plaats; in onze tegenwoordige wet toch zijn zij allen gemeenten met gelijke rechten. Niet alzoo evenwel in vroegere tijden.

Onder de Republiek der Vereenigde Nederlanden bestond er groote verscheidenheid in de wetgeving der steden en dorpen, ja zelfs in die der steden onderling en ook der dorpen onderling. Elke stad had hare handvesten, elders ook wel keuren genaamd, welke gewoonlijk waren concessiën in vroegeren tijd verkregen van den landsheer wegens zijne voorliefde voor deze of gene stad, of wegens aan hem verleende of te verleenen hulp. Diezelfde verscheidenheid bestond ook tusschen de dorpen; men had gemeenten die op zich zelven stonden, en men had er die onder heeren stonden, ambachtsheerlijkheden [1]). In het plaatselijk bestuur waren de steden volkomen vrij; toezicht van hoogere besturen bestond bijna

---

[1]) Mr. L. Ed. Lenting, Schets v. h. Ned. Staatsbestuur blz. 292.

niet; zoo bezaten zij het recht om keuren te maken, welk recht haar reeds zeer vroeg werd gegund en in het begin aan schout en schepenen werd gegeven en alleen de huishoudelijke zaken en de dagelijksche politie betrof. Zulke keuren mochten geen inbreuk maken op het recht van den graaf, terwijl zij ook niet met de algemeene wetten mochten strijdig zijn [1]). Het platte land verkeerde over 't algemeen in de grootste afhankelijkheid van de Staten der verschillende gewesten of van de eigenaars der heerlijkheden, ofschoon er toch verschil in hun toestand bestond [2]).

De souvereiniteit der verschillende gewesten der Vereenigde Nederlanden werd door de omwenteling van 1795 vernietigd. Het beginsel van eenheid en ondeelbaarheid zegevierde. De Staten-Generaal werden vervangen door eene Nationale Vergadering en aan deze vergadering werd opgedragen het ontwerpen eener staatsregeling waarin het beginsel van eenheid en ondeelbaarheid zou worden gehuldigd.

Den 1n Maart 1796 kwam deze Nationale Vergadering te 's Gravenhage bijeen en benoemde een veertien dagen later uit haar midden eene commissie van 21 leden met den last om binnen zes maanden een ontwerp van con-

---

1) Ph. W. van Heusde, de Autonomie der gemeenten in Nederland, acad. proefs. Utr. 1871, blz. 20 sq.

2) Van Heusde blz. 32 sq. H. Keer, de Rechten der gemeente volgens de grondwet, acad. proefs. Leid. Amsterd. 1864, blz. 14 sq.

stitutie in te dienen. Den 10n November bood deze commissie het ontwerp aan de Nationale Vergadering aan.

In de derde afdeeling van dit ontwerp werd gehandeld over de Gemeentebesturen, en werd aan hen de bevoegdheid gegeven om zoodanige keuren en beschikkingen te maken op de Politie en Financie binnen deszelfs Jurisdictie als zij noodig achten [1]).

Dit ontwerp werd evenwel geen wet; het mocht wel de goedkeuring der Nationale Vergadering verwerven, maar niet die der Grondvergaderingen; den 8n Augustus 1797 bleek het te zijn afgestemd met eene meerderheid van ruim 80000 stemmen.

Den 1n September kwam eene nieuwe Nationale Vergadering bijeen, en werd weder eene commissie benoemd om een ontwerpconstitutie samen te stellen. Den 22n Januari 1798 evenwel moest de Nationale Vergadering, — door toedoen der Unitarissen, die hunne beginselen niet konden doen zegevieren over de Foederalisten en dus besloten hun' wil met geweld door te drijven, — plaats maken voor de Constitueerende Vergadering representeerende het Bataafsche Volk. Eene commissie van zeven leden werd benoemd tot het afwerken van het ontwerpconstitutie, hetwelk den 23n April door het Bataafsche Volk in zijne Grondvergaderingen werd aangenomen met eene meerderheid van ruim 140000 stemmen.

Had vóór de omwenteling iedere stad niet alleen de

---

[1]) Art. 651 Ontw. constit. 1796.

vrije beschikking over hare eigene belangen gehad, maar ook de wetgevende macht binnen haar gebied meestal zonder beperking uitgeoefend [1]), deze onze eerste Staatsregeling verbrak de autonomie der gemeenten en verklaarde dat de „Gemeentebesturen zijn administratieve Licha„men, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend „Bewind [2])." Ingevolge art. 191 dezer Staatsregeling zond het Uitvoerend Bewind den 24n Januari 1799 een Concept reglement ter vaststelling van het getal en de jaarwedde der leden van het gemeentebestuur, den tijd en de wijze hunner verkiezing en den tijd hunner zittingneming, aan het Vertegenwoordigend Lichaam, welke daarbij voegde eene Instructie voor de gemeentebesturen, terwijl deze beide reglementen, tot één geheel vereenigd, den 9n Juni 1800 gearresteerd en gepromulgeerd werden en de Instructie voor de Gemeentebesturen der Bataafsche Republiek uitmaakten [3]).

Art. 97 der Staatsregeling bepaalde dat het Uitvoerend Bewind buiten zich commissarissen zou benoemen voor de gemeentebesturen om de spoedige en stipte nakoming der wetten en besluiten te verzekeren. Zij ontvingen

---

[1]) Mr. G. de Vries Azn., de Wetgevende macht der plaatselijke besturen, Haarlem 1846, blz. 2.

[2]) Art. 147 Staatsr. 1798.

[3]) Jhr. Mr. W. G. van de Poll, de gemeente-besturen onder de staatsregelingen van 1798, 1801, 1805 en 1806; Leiden 1848, blz. 16.

hunnen last en hunne instructie van het Uitvoerend Bewind en waren aan hetzelve alleen verantwoordelijk. De instructie gebood hen zich nimmer te bemoeien met de huishoudelijke directien der gemeentebesturen — tenzij deze in strijd waren met de algemeene wetten — en te zorgen dat zij alleen bleven administratief [1]).

Deze instructie dus, ofschoon zij evenals de Staatsregeling bepaalde dat de gemeentebesturen slechts administratieve lichamen zijn [2]), paste het beginsel der Staatsregeling om de autonomie der gemeenten te verbreken, niet geheel toe. Zoo werd in art. 47 der Instructie aan gemeentebesturen de beschikking gegeven over het nemen van maatregelen ter handhaving der goede orde en politie binnen de gemeente; in art. 69 werd hun het recht gegeven tot het herzien en vaststellen van keuren en andere plaatselijke reglementen onder aprobatie van het departementaal bestuur; en in art. 72 werd gezegd dat zij bestendig zullen werkzaam zijn tegen alle pogingen en daden, welke tegen de vrijheid en binnenlandsche rust zouden mogen worden ondernomen, terwijl zij volgens art. 73 bij ontdekking van eenigen toeleg tot verstoring der openbare rust, daarvan terstond kennis moesten geven aan het departementaal bestuur en aan den Agent van politie, en onderwijl maatregelen tot verijdeling daarvan in het werk stellen.

---

[1]) Van de Poll, 17 sq.

[2]) Art. 39 der Instructie.

Ofschoon de Staatsregeling van 1798 bepaalde [1]) dat eerst in 1803 herziening zou plaats hebben, zoo kregen wij toch reeds in 1801 eene nieuwe Staatsregeling. Deze Staatsregeling bepaalde in art. 74: „iedere Gemeente heeft „de vrije beschikking over deszelfs huishoudelijke belan„gen en bestuur, en maakt daaromtrent alle de ver„eischte plaatselijke bepalingen."

De Staatsregeling van 1801 schonk dus — in tegenoverstelling met die van 1798, welke, zooals wij gezien hebben, bepaalde dat de gemeentebesturen slechts administratieve lichamen zijn — aan gemeentebesturen eene onafhankelijkheid van wetgeving, welke zij onder alle volgende Staatsregelingen in meerdere of mindere mate behouden hebben.

Ingevolge de bepaling van art. 63 dezer Staatsregeling, werden er in 1802 departementale reglementen uitgevaardigd, waarin ook eenige bepalingen omtrent gemeentebesturen voorkomen [2]).

Zoo vinden wij in het reglement van het departement Utrecht het vierde hoofdstuk gewijd aan de gemeentebesturen, en in art. 95 vinden wij terug de bepaling van art. 74 Staatsr. dat de gemeentebesturen de vrije beschikking hebben over hunne huishoudelijke belangen, terwijl het reglement er bijvoegt, dat het departementaal bestuur

---

[1]) Reglem. litt. E. art. 1.
[2]) V. d. Poll, blz. 31.

geen kennis neemt van bezwaren daartegen ingebracht. In art. 99 wordt aan gemeentebesturen de zorg opgedragen voor de plaatselijke rust en veiligheid.

In het reglement van het departement Holland wordt in art 116 de bepaling van art. 74 Staatsr. weergegeven terwijl in de art. 118 en 120 eenigszins het woord „huishoudelijk" wordt bepaald.

Het reglement van het Departement Overijssel behandelt in het derde hoofdstuk de plaatselijke besturen en wel eerst voor de steden Deventer, Kampen en Zwolle (artt. 55—64), daarna de overige steden (artt. 65—66), vervolgens het platte land (artt. 67—68) en geeft ten slotte algemeene bepalingen opzichtelijk de plaatselijke besturen (artt. 69—76). In art. 56 wordt bepaald dat aan het bestuur dier drie steden gedemandeerd blijft het bestuur over de politie, oeconomie en financien dier steden, zullende zij daaromtrent keuren mogen arresteeren, mits niet strijdig tegen de Nationale wetten en departementale inrichtingen. Art. 69 zegt dat het departementaal bestuur zich niet met de huishoudelijke belangen der gemeente mag bemoeien, terwijl in art. 70 in vier punten wordt aangegegeven wat niet-huishoudelijk is en dus buiten de autonomie der gemeentebesturen valt.

Het reglement van het departement Friesland zegt in art. 44 hetzelfde als art. 74 Staatsr. en dat het departementaal bestuur zich niet heeft te bemoeien met de huishoudelijke belangen der gemeente; terwijl in art. 45, evenals in het reglement van Overijssel, ook in vier para-

grafen wordt aangegeven wat niet als huishoudelijk zal worden beschouwd.

In het departementaal reglement van Gelderland vinden wij in art. 25 sq. de bepaling dat het departementaal bestuur toezicht heeft te houden op de regeling der huishoudelijke belangen der gemeenten in zooverre dat zij den veroorloofden kring niet te buiten gaan, en daardoor andere gemeenten of ingezetenen van het departement bezwaren [1]) (art. 44).

Wat de plaatselijke reglementen aangaat, wij gelooven hier te kunnen volstaan met een onderzoek van het reglement van Amsterdam, hetwelk volgens Jhr. Mr. van de Poll [2]) het volledigste zou zijn.

In dit reglement voor Amsterdam van 21 Dec. 1802 vinden wij in art. 17 bepaald [3]): „de raad der stad, „als de gemeente onmiddellijk vertegenwoordigende, heeft „alleen en bij uitsluiting de beschikkende of wetgevende „macht over al der stede belangen, in zooverre dezelve „bij de Staatsregeling en het reglement van Holland, „hetzij vrijelijk of onder toezicht van het departementaal „bestuur, aan het bestuur van iedere gemeente is over„gelaten"; terwijl in art. 19 gezegd wordt dat de raad de vrije beschikking heeft over alle der stede huishoudelijke belangen, en daaromtrent de vereischte verordeningen maakt.

---

[1]) v. d. Poll, blz. 40.
[2]) v. d. Poll, blz. 41.
[3]) v. d. Poll, blz. 45.

De Staatsregeling van 1805 bevatte omtrent de gemeenten bijna hetzelfde als die van 1801; zij bepaalde ook: „iedere gemeente heeft de beschikking over hare „huishoudelijke belangen." [1])

Een reglement voor de gemeentebesturen verscheen den 20 December 1805. De wetgevende macht der gemeentebesturen strekte zich uit over hunne huishoudelijke belangen. Het grootste gedeelte van dit reglement was gewijd aan de financieele belangen en het belastingstelsel der gemeenten. [2])

Niet lang was de duur dezer Staatsregeling van 1805. Reeds het daaropvolgende jaar behaagde het Napoleon, Keizer der Franschen, Koning van Italie om het Bataafsche Gemeenebest te veranderen in een Koninkrijk.

In de Constitutie voor het Koninkrijk Holland van 7 Augustus 1806, lezen wij in art. 63: „de gemeente„besturen zijn bevoegd tot het regelen van hunne huis„houdelijke belangen, op den voet en wijze bij de wet „bepaald." Volgens deze wet, van 13 April 1807, was de gemeentehuishouding aan burgemeester en wethouders overgelaten, welke moesten zorgen voor de plaatselijke belangen en daaromtrent de noodige bepalingen maken, doch onder toezicht van den drost. De wet verstond door regelen van huishoudelijke belangen, het maken van keuren en ontwerpen van plaatselijke belastingen,

---

[1]) Art. 67 staatsr. 1805.

[2]) v. d. Poll, blz. 51.

en onderscheidde de keuren in twee soorten, de eene soort de dagelijksche politie betreffende bedreigende tegen de overtreding een maximum straf van 3 dagen of *f* 50, terwijl van de andere soort de ontwerpen aan den landdrost moesten worden gezonden om door middel van den minister aan den Koning ter bekrachtiging te worden aangeboden. [1])

De vroedschap werkte niet mede aan het daarstellen der keuren. [2])

Was dus onder deze constitutie aan de gemeentebesturen nog eenig zelfbestuur onder het noodige toezicht toegekend, dit was slechts het voorspel van hetgeen volgen zou.

Moest reeds bij de besluiten van 24 April en 15 Mei 1810 [3]) een gedeelte van het Koninkrijk Holland deel uitmaken van het Fransche Keizerrijk, bij besluit van 9 Juli [4]) van datzelfde jaar werd ook het overige deel van ons Koninkrijk met Frankrijk vereenigd, en op deze besluiten tot inlijving, volgden de besluiten van 22 Juni en 8 November 1810 en 6 Januari 1811 [5]) tot executoir verklaring van de Fransche wetten hier te lande. Onder deze wetten bevond zich die van 28 Pluviôse an VIII

---

[1]) v. d. Poll, blz. 60.
[2]) de Vries, blz. 9.
[3]) Fortuyn, I. 2, 4.
[4]) Fortuyn, I. 11, III. 154.
[5]) Fortuin, I. 6, 13, 69.

(17 Febr. 1800) [1]) concernant la division du territoire de la Republique et l'administration [2]), welke aan de gemeenten alle autonomie ontnam.

Deze toestand duurde voort, totdat in 1813 deze gewesten hunne onafhankelijkheid herkregen; en met deze herstelling onzer onafhankelijkheid werd in de Grondwet van 1814 ook de wetgevende macht der plaatselijke besturen hersteld. Deze Grondwet namelijk bepaalde in art. 94 dat de plaatselijke besturen, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen hebben en daaromtrent de vereischte plaatselijke bepalingen maken, welke echter niet strijdig mogen zijn met de algemeene wetten of het algemeen belang der ingezetenen.

Deze reglementen, die volgens art. 78 der Grondwet, behalve de samenstelling der plaatselijke besturen, ook de aan haar opgedragen werkzaamheden zouden bevatten, zijn in 1815 [3]) tot stand gekomen. Zij hielden zich, wat de plaatselijke wetgeving betreft, aan den algemeenen term van „huishoudelijke belangen" evenals de Grondwet. De raad had de wetgevende macht, en maakte omtrent

---

[1]) Fortuyn, II. 101.

[2]) Bull. n°. 17 Rondonneau, II 145.

[3]) K. B. 5 Nov. 1815, Bijv. St. III. 1170. Slechts voor de steden Zwolle, Deventer, Kampen, Groningen, Amsterdam en Utrecht verscheen een afzonderlijk reglement; de overige steden kwamen onder een reglement, dat voor allen, in dezelfde provincie gelegen, hetzelfde was. Thorbecke, Aant. II. 37.

de huishoudelijke belangen de vereischte verordeningen, waarvan afschrift aan de Staten moest gezonden worden om te oordeelen of zij iets bevatten strijdig met de algemeene wetten, de Grondwet of het algemeen belang der ingezetenen of wel de macht der plaatselijke besturen te boven gaan.

In 1815, tengevolge van onze vereeniging met België, was eene nieuwe Grondwet noodig. Volgens art. 155 dezer Grondwet hebben de plaatselijke besturen, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn en waarvan afschrift aan de Staten der provincie moet worden gezonden, terwijl aan den Koning de macht wordt toegekend om zoodanige bevelen te geven als hij vermeent te behooren.

Art. 132 dezer Grondwet bepaalde wel dat deze reglementen zouden bevatten de samenstelling der plaatselijke besturen, evenals in art. 78 der Grdw. van 1814 bepaald was, maar sprak niet van de aan hen opgedragen werkzaamheden.

Het reglement op het bestuur der steden, van 1824, [1]) geeft in art. 70 eene bepaling die bijna gelijkluidend is aan art. 31 van het reglement op het bestuur ten platten

---

[1]) K. B. 4 Jan. 1824 Bijv. St. I. 1.

lande, van 1825, [1]) namelijk dat aan den raad behoort het maken van verordeningen in overeenstemming met art. 155 der Grondwet; terwijl in de laatste alinea van art. 70 van het reglement op het bestuur der steden en evenzoo in art. 33 van het reglement op het bestuur ten platten lande gezegd wordt: „in zeer „buitengewone gevallen, en wanneer alle uitstel ge„vaar of ongerief zoude kunnen ten gevolge hebben, „zullen burgemeester en wethouders (assessoren) alleen „verordeningen van politie kunnen vaststellen en doen „afkondigen, behoudens dadelijke kennisgeving derzelven „aan den raad en onverwijlde toezending van een afschrift „van die verordeningen aan de Staten, met opgave der „redenen, om welken zij tot het maken derzelven, zonder „medewerking van den raad, vermeend hebben over te „moeten gaan."

Bij de Grondwetsherziening in 1840, werd in art. 153 dezelfde bepaling behouden van art. 155 der Grondwet van 1815. Daar evenwel de artt. 6 en 132 der Grondwet van 1815 zoodanig gewijzigd waren, dat bij de *wet* zou worden geregeld de oefening van het stemrecht in de steden en ten platten lande zoowel als de bevoegdheid om deel te nemen aan de plaatselijke besturen [2]), en bij de *wet* voor iedere stad zou worden bepaald de door de gezeten burgers in de beschrevene middelen te betalen

---

[1]) K. B. 23 Juli 1825 n°. 132.

[2]) Art. 6 Grdwt. 1840.

som om kiezer te zijn voor de kiezercollegien [1]), en deze wijziging dus ingreep in de samenstelling der plaatselijke besturen, welke aan den Koning opgedragen bleven [2]), kon zij geene toepassing vinden [3]). Nieuwe reglementen zijn dan ook nimmer gemaakt.

Eindelijk werd bij de Grondwetsherziening in 1848 in art. 138 bepaald dat de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen door de wet zou worden geregeld nadat provinciale staten zouden zijn gehoord; terwijl bij art. 140 aan den raad wordt overgelaten de regeling en het bestuur der gemeente-huishouding.

De wet, bedoeld in art. 138 der Grondwet, is in 1851 tot stand gekomen. Reeds den 3^{en} September 1849 was door den minister DE KEMPENAER een ontwerp ingediend, waarop de oude provinciale staten gehoord waren, dat evenwel door de aftreding van het ministerie buiten behandeling bleef. Het opvolgend ministerie (THORBECKE) meende wel is waar het voorschrift van art. 138 te moeten eerbiedigen, namelijk dat de provinciale staten op het ontwerp moeten worden gehoord, maar bovendien dat die staten moesten zijn samengesteld overeenkomstig de nieuwe Grondwet zelve, zoodat eerst de Provinciale wet en de Kieswet moesten tot stand zijn gekomen en eerst daarna aan de Gemeentewet kon worden gedacht,

---

[1]) Art. 132 Grdwt. 1840.

[2]) Art. 152 Grdwt. 1840.

[3]) Jhr. mr. J. de Bosch Kemper, Handleiding tot de kennis van het Ned. Staatsr. en Staatsbest. Amsterd. 1865, blz. 593.

waardoor het onmogelijk werd te voldoen aan het voorschrift van art. 5 n°. 2 van de additioneele artikelen der Grondwet. Zoodoende werd eerst den 3^en^ Maart 1851 een ontwerp aan de Staten-Generaal aangeboden, welk ontwerp geworden is de wet van 29 Juni 1851 (Stbl. 85) regelende de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen.

Uit deze wet nu wenschen wij te behandelen de artt. 192 en 193. Voordat wij evenwel daartoe overgaan, willen wij nog even teruggaan tot de verschillende vóór 1851 uitgevaardigde reglementen op het bestuur der gemeenten, en trachten te beantwoorden de vraag of gemeentebesturen toenmaals reeds de bevoegdheid hadden om bij plaatselijke verordening de inwoners der gemeente op te roepen tot het praesteeren van persoonlijke diensten.

In de voorgaande bladzijden hebben wij gezien de bevoegdheid van gemeentebesturen in de verschillende reglementen, om verordeningen te maken betreffende de gemeentehuishouding. In geen enkel reglement evenwel hebben wij eene bepaling gevonden, waarin, gelijk thans in de artt. 192 en 193 der Gem.-wet, aan gemeentebesturen bevoegdheid wordt gegeven om bij plaatselijke verordening de inwoners der gemeente op te roepen tot praestatie van persoonlijken dienst. De vraag bestaat dus: hadden de gemeentebesturen vóór de Gemeentewet van 1851 die bevoegdheid, of gingen zij hunne macht te buiten, indien zij de inwoners tot persoonlijke diensten opriepen?

De gemeentebesturen hadden de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen en konden daaromtrent de vereischte verordeningen maken. Eene verordening dus, waarbij de inwoners tot het verrichten van persoonlijke dienst worden opgeroepen, kan die diensten slechts vorderen in het belang der gemeente, en in dit geval kunnen gemeentebesturen hunne bevoegdheid tot het maken eener dergelijke verordening, afleiden uit de Grondwet en uit de reglementen op het bestuur der gemeenten. Zij zouden dus persoonlijke diensten kunnen vorderen, zonder aan eenige andere voorwaarde verbonden te zijn, dan dat die diensten zullen strekken in het belang der gemeente, dat het doel dier diensten behoort tot de gemeentehuishouding.

Maar zou het vorderen van zoodanige diensten niet in strijd zijn met de Grondwet of eenige andere wet?

Deze vraag deed zich hooren, toen, tengevolge van een den 19 October 1830 door het gemeentebestuur van Wassenaar gemaakte verordening, waarbij bepaald werd, dat alle mannelijke inwoners der gemeente tusschen den ouderdom van 18 en 60 jaren konden worden opgeroepen om de dienst van nachtwacht waar te nemen, in 1841 een geding ontstond wegens het niet behoorlijk waarnemen dier dienst. Kan een gemeentebestuur aan de ingezetenen persoonlijke diensten opleggen? — vroeg men. „Aan velen scheen het gevaarlijk, dat deze „bevoegdheid aan plaatselijke besturen werd toegekend. „Men vreesde voor de gevolgen. Niet alleen de ge-

„dachte van met klepper en ratel te moeten wandelen „op een' tijd dat anderen in de veeren gedoken liggen, „boezemde schrik in, maar met hetzelfde recht, be„greep men, zouden die besturen de burgers kunnen „gelasten in persoon de straten te wieden, riolen „te reinigen, slooten te baggeren, enz. Sommigen ver„beeldden zich reeds, zich gedwongen te zullen zien, „om eerewachten voor den burgemeester te betrekken, „of op diens verjaardag parade te maken. De gemelde „bevoegdheid werd dus aan plaatselijke besturen be„twist" [1]). Maar met het betwisten van die bevoegdheid moest natuurlijk samengaan het aangeven van gronden waarop die betwisting berustte, of het aanwijzen van eene wet, waarbij aan gemeentebesturen verboden werd van de ingezetenen persoonlijke diensten te vorderen. Dit verbod nu meende men, behalve in de Grondwet, ook in het Burgerlijk Wetboek [2]) te vinden.

Het beroep op het B. W., dat in artikel 2 al. 2 zegt dat slavernij en alle andere persoonlijke dienstbaarheden, van welken aard of onder welke benaming ook, in het rijk niet worden geduld, kunnen wij gerust van geene waarde noemen. Art. 2 B. W. toch, heeft op 't oog zoodanige persoonlijke dienstbaarheid, „waardoor „de mensch een voorwerp wordt van rechten van een „ander, waardoor een ander recht heeft op hem, gelijk

---

[1]) Mr. de Vries, blz. 108.

[2]) Zie Weekblad 300.

„men een recht heeft op eene zaak, die, zij het dan „meer of minder volkomen, rechtstreeks aan onze macht „onderworpen is" [1]). Het tweede lid van art. 2 B. W. „heeft geene andere strekking, dan om allen afstand, „ten behoeve van particulieren, van de rechten, die aan „iemand als *persoon* in de maatschappij toekomen, hetzij „die afstand onder den naam van slavernij, hetzij onder „dien van aanhoorigheid, of welke andere benaming ook „mochten bekend zijn, en welks duur of wijziging van „den wil des meesters afhangt, af te schaffen; welke „strekking ook blijkt uit de in de Tweede Kamer der „Staten-Generaal gehoudene beraadslagingen" [2]). Maar bovendien, „het burgerlijk wetboek regelt alleen de „rechten en verplichtingen der burgers onderling, en „heeft zich niet kunnen inlaten met de betrekkingen „tusschen de burgers en de regeering. Het burgerlijk „wetboek handelt over privaatrecht, niet over staatsrecht. „De kracht van art. 2 is dus geene andere, dan dat de „ingezetenen jegens elkander vrij zijn, en tot geene andere „persoonlijke dienstbaarheid jegens elkander verplicht, „dan die zij vrijwillig, en dan nog slechts voor een be- „paalden tijd, op zich genomen hebben" [3]).

Welke waarde evenwel hebben wij te hechten aan de

---

[1]) Mr. G. Diephuis, N. Burg.-recht, I. 183.

[2]) Rechtsgel. Adv., I. 8.

[3]) De Vries, blz. 109.

bewering dat de Grondwet andere persoonlijke diensten dan die zij zelve opnoemt, verbiedt?

Tengevolge van het boven reeds vermelde geval, dat een ingezeten der gemeente Wassenaar in den nacht van 22 op 23 Februari 1841, na bij tijds volgens het nachtwachtreglement van 19 October 1830 te zijn opgeroepen tot het dienst doen als nachtwacht, niet behoorlijk die dienst had waargenomen, werd die ingezeten voor den kantonrechter te 's-Gravenhage gedaagd om zich te hooren veroordeelen. De kantonrechter evenwel, meenende dat dergelijke persoonlijke diensten strijdig zijn met de Grondwet, ontsloeg den gedaagde van alle rechtsvervolging en gaf in zijn vonnis van 25 Mrt. 1841 [1]) o. m. de overweging: „dat, daar de Grondwet bepaaldelijk aanwijst, „welke lasten door de ingezetenen behooren te worden „gedragen, daardoor van zelve de grens is aangewezen, „hoeverre de persoon en de bezittingen der burgers, ten „behoeve van den staat aansprakelijk zijn, en daarmede „in het algemeen de bevoegdheid wordt uitgesloten om „lasten of diensten van eenen bij de Grondwet onbeken„den aard aan de ingezetenen op te leggen."

Van dit vonnis echter, kwam het O. M. in appel, en dit had tengevolge dat de arr. rechtbank te 's-Gravenhage, in hare zitting van 13 Mei 1841, [2]) het vonnis van den kantonrechter vernietigde als hebbende hij verkeer-

---

[1]) Weekbld. 180.
[2]) Weekbld. 206.

delijk geoordeeld dat de Wassenaarsche nachtwachtkeur geene verbindende kracht zou bezitten, terwijl zij integendeel alleszins voor den rechter en de ingezetenen verbindende moet geacht worden. De rechtbank gaf bij haar vonnis o. m. de volgende overwegingen: „dat de Grond-„wet in art. 153 aan de plaatselijke besturen, overeenkomstig „den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking „geeft over hunne huishoudelijke belangen en de bevoegd-„heid daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen „te maken, die echter in geen geval met de algemeene „wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn; dat „de onderhavige keure bepalingen inhoudt omtrent nacht-„wachten, en zoodanige bepalingen geacht moeten worden „daargesteld te zijn tot bevordering der goede politie, ter „bewaring der openbare orde in de gemeente; dat politie „en orde onderwerpen zijn van huishoudelijk belang, om-„trent welke de plaatselijke besturen de bevoegdheid heb-„ben de noodige verordeningen te maken; dat de Grond-„wet is eene lex iuris publici, die, wanneer zij aan de „burgers verplichtingen oplegt, zulks doet met betrekking „tot het algemeen belang van den Staat; terwijl het in „casu geldt niet dat algemeen belang, maar het bijzonder „belang eener plaatselijke gemeente; dat alzoo uit de be-„paaldelijke aanwijzing in de Grondwet, van de lasten „die de ingezetenen ten behoeve van den Staat behooren „te dragen, niet kan worden afgeleid eenig besluit om-„trent de onbevoegdheid der plaatselijke besturen om aan „hunne onderhoorigen, ten behoeve der gemeente, zekere

„diensten op te leggen, die, hoezeer bij de Grondwet „niet bekend of bepaaldelijk voorgeschreven, evenwel, „overeenkomstig art. 153 der Grondwet, de huishoude- „lijke belangen der gemeente betreffen kunnen; dat daar „de onderhavige keur niet strijdig is met de Grondwet „of de algemeene wetten, het plaatselijk bestuur van „W. de bevoegdheid had om die keur vast te stellen."

Wij gelooven dat de rechtbank aldus juist oordeelde. Wil men beweren dat de Grondwet andere persoonlijke diensten dan die zij zelve opnoemt, verbiedt, dan moet men ook aanwijzen in welk artikel zulks geschiedt. Die aanwijzing heeft evenwel niet plaats gehad, en het eenige artikel dat zou kunnen worden aangevoerd, is art. 205, waar wij in het slot het woord „dienst" vermeld vinden; maar reeds dadelijk valt ons dan op dat dit artikel voorkomt in het achtste hoofdstuk onder den titel „van de defensie," en dat dus in dit hoofdstuk sprake is van de plicht der ingezetenen tot handhaving der onafhankelijkheid van den Staat en de beveiliging van deszelfs grondgebied. Hebben wij dus aan dit woordje eenige beteekenis te hechten? — wij meenen van niet. Ook Mr. de Vries zegt dat art. 205 niets afdoet. „Wan- „neer wij daar toch lezen, dat zij, die hun ontslag uit „de militie bekomen hebben, onder geen voorwendsel „tot eenige andere dienst, dan de schutterijen, kunnen „worden opgeroepen, dan is het duidelijk, dat daar alleen „om gewapende dienst is gedacht, en dat daarbij alzoo „geenszins alle persoonlijke diensten zijn verboden, welke

„de Staat zou meenen van zijne burgers te moeten ver-
„gen" [1]). Ook in een Arrest van den H. R. van 10 Oc-
tober 1843 [2]) lezen wij „dat het oprichten van een nacht-
„wacht voor de publieke veiligheid, waarin ieder huis-
„gezin binnen de stad (Eindhoven) zal deelnemen hetzij
„door persoonlijke dienst, hetzij door betaling van con-
„tributie, is eene verordening van huishoudelijk belang
„en geenszins eene persoonlijke dienstbaarheid, bedoeld
„bij art. 2 B, W., en dat die verplichting ook niet valt
„in de beteekenis van het woord „dienst" voorkomende
„in het slot van art. 205 der Grondwet, terwijl bij dat
„artikel kennelijk de rede is van de dienst bij de zee-
„of landmacht, of bij de schutterijen."

Evenwel, tegen het vonnis van de Haagsche rechtbank van 13 Mei 1841, werd door den veroordeelde cassatie aangeteekend, bij de behandeling waarvan voor hem optrad Mr. A. DE PINTO, [3]) die de vraag of plaatselijke besturen rechtens de bevoegdheid hebben om deszelfs ingezetenen persoonlijke diensten op te leggen ontken-nend beantwoordt, en dit wel op de volgende gronden. Erkennende dat de W.-sche nachtwachtverordening een politiereglement is, omdat haar doel is handhaving der openbare orde, bewaring der rust, bescherming der plaatselijke veiligheid, voert Mr. DE PINTO daartegen aan

---

[1]) De Vries, blz. 110.
[2]) Weekbld. 564.
[3]) Weekbld. 208.

dat zulks niet deugt, omdat de Grondwet aan een ander gezag in den Staat het maken van politiereglementen opdraagt, en daarom is de W.-sche keur onwettig, uitgegaan van een onbevoegd gezag; de plaatselijke besturen mogen geene politiereglementen maken; want uit de artt. 144 en 153 der Grondwet blijkt dat èn provinciale staten èn plaatselijke besturen reglementen mogen maken over *huishoudelijke belangen*, maar dat *alleen* de provinciale staten recht hebben *politie*reglementen uit te vaardigen. Mr. DE PINTO betoogt verder dat *politie* en *huishoudelijk belang* twee geheel verschillende zaken zijn, welke niets met elkander gemeen hebben. En nu wordt in art. 144 der Grondwet aan de provinciale staten gegeven de beschikking èn over de oeconomie èn over de politie; dus volgens de Haagsche rechtbank (die beweert dat de politie uitmaakt een onderwerp van *huishoudelijk belang*) spreekt art. 144 twee keeren over dezelfde zaak. En indien onder de *oeconomie* ook *politie* begrepen is, zou art. 144 immers onzin en wartaal spreken! Overgaande tot het bespreken van de keur zelve, tot een onderzoek of het onderwerp, daarbij geregeld, een onderwerp van *huishoudelijk belang* is, geeft Mr. DE PINTO toe dat de uitdrukking *huishoudelijk belang* niet zeer duidelijk is en dat daarover verschillend kan worden gedacht; zijns inziens kan onder die woorden niets anders verstaan worden dan b. v. bepalingen over het inwendig *huishoudelijk* bestuur, beheer der geldmiddelen, aanstelling van ambtenaren, hunne instructiën, de rege-

ling hunner rechten en plichten, en dergelijken. Hij geeft desnoods toe dat het huishoudelijk belang der gemeente vordert, dat er eene nachtwacht zij en betwist aan het bestuur ook niet de bevoegdheid, om eene nachtwacht aan te stellen, mits het daarmede belaste personen, die dezen last *vrijwillig*, hetzij om niet, hetzij om geld op zich nemen; maar betwist wel aan het plaatselijk bestuur het recht om elk ingezeten nolens volens te noodzaken dien post waar te nemen, en dat ook kan het huishoudelijk belang niet vorderen. Het huishoudelijk belang kan vorderen, en het is het recht, de plicht van het bestuur om te zorgen, dat b.v. de straten gewied, de riolen gereinigd worden, enz.; maar daaruit volgt nog niet dat het bestuur kan willekeuren, dat dit alles zullen zijn gedwongen lastposten; en daartoe leidt toch de leer der rechtbank; mag het eene, dan mag het andere evenzeer, er is geene reden van onderscheiding, hoe nietig, hoe ellendig ook denkbaar, zegt Mr. de Pinto, terwijl hij vervolgens beweert dat het nachtwachtreglement strijdig is met de algemeene wet, met de Grondwet; het geldt hier eene *personeele dienst*, die men aan de ingezetenen oplegt, die men van hen vordert op straffe van boete; de Grondwet evenwel heeft zeer nauwkeurig aangewezen, welke lasten door het gezag kunnen en mogen gevorderd worden van de personen en de bezittingen der ingezetenen; en daaruit zal toch wel volgen dat alle andere verboden zijn; want staat het den plattelandsburgemeester en zijnen boeren-senaat vrij, den in-

woners *alle mogelijke lasten* op te leggen, dan had de Grondwet er niet slechts *eenigen* behoeven op te noemen; en mag men daar eenmaal buiten gaan, dan zou er geen grens zijn tusschen het geoorloofde en het verbodene! dus één van beiden: òf wij moeten ons onderwerpen aan alle lasten, die het plaatselijk bestuur ons gelieft op te leggen; òf wij zijn niet verplicht diensten waar te nemen, die de Grondwet niet kent. De Grondwet nu legt ons op: belastingen, onteigening ten algemeenen nutte, militie, schutterij, landstorm en inkwartiering, en anders niets; het gevolg is, dat wij niet kunnen worden genoodzaakt ons voor nachtwacht te laten gebruiken.

De Grondwet moge een lex iuris publici zijn, maar het plaatselijk regeeringsrecht maakt ook een onderdeel uit van het ius publicum. Het gaat dus niet aan te zeggen: daarmede bemoeit zich de Grondwet niet; in het vierde hoofdstuk der Grondwet wordt omschreven al wat plaatselijke besturen doen mogen, en bijgevolg al wat zij nalaten moeten, daar zien wij welke lasten zij van hunne ingezetenen mogen vorderen en op welke wijze; maar dat bepaalt zich tot geldelijke *belastingen*; persoonlijke diensten strekken alleen ten behoeve van den Staat, tenzij men de schutterij wil houden voor eenen last ten behoeve der gemeente; maar daartoe bepaalt zich alles. *Nachtwacht* behoeft men niet te zijn als men niet wil; de Grondwet gebiedt het niet; en als het niet in de Grondwet staat, waar zal het dan staan? want *ieder recht van ieder gezag moet voortvloeien uit de Grondwet.*

Gelijke bewering als deze van Mr. DE PINTO, lezen wij ook in de Regtsgeleerde Adviezen [1]), voor zooveel betreft het opleggen aan de ingezetenen van andere lasten dan de in de Grondwet opgenoemde.

Wat aangaat de meening van Mr. DE PINTO, alsof gemeentebesturen geene bevoegdheid hebben politiereglementen te maken, wij gelooven niet dat zij juist is. Onder art. 153 der Grondwet toch, moet zoodzakelijk ook begrepen zijn de bevoegdheid tot het maken van politiereglementen, en dit blijkt èn uit de uitdrukking *huishoudelijke belangen*, dewijl zoowel verordeningen van politie als van anderen aard het bijzonder huishoudelijk belang eener gemeente kunnen betreffen, én uit de verwijziging der Grondwet, met betrekking tot de wijze, waarop de vrije beschikking over de huishoudelijke belangen zal geschieden naar de reglementen, welke volgens art 152 der Grondwet, op last der Staten gemaakt en door den Koning bekrachtigd zouden worden; bij welke reglementen gesproken wordt over de bevoegdheid der plaatselijke besturen tot het maken van politieverordeningen, zoodat hierdoor de natuurlijke uitlegging van art. 153 nader wordt bevestigd; en deze uitlegging is geenszins strijdig met art. 144, daar de werkkring van de provinciale Staten zich uitstrekt over al de gemeenten in de provincie gezamenlijk, en niet over ieder hunner in het bijzonder [2]).

---

[1]) Rechtsgel. Adv. I. 8 sq.

[2]) Rechtsgel. Adv. I. 7.

„De *vrije beschikking*, die art. 153 der Grondwet aan „de plaatselijke besturen toekent," zegt THORBECKE [1]), „omvat inzonderheid de politie der gemeentelijke maat- „schappij, zooverre zij niet door algemeenere, rijks of „provinciale verordeningen wordt geregeld. En die alge- „meenere verordeningen komen te pas, waar het een „recht of belang geldt, dat tevens het rijk, de provincie „of andere gemeenten raakt. En *huishoudelijk belang* is „hetgeen alleen de gemeente, hetzij in haar geheel, het- „zij hare leden, als leden dier gemeente, betreft."

Ter bestrijding der meening alsof in art. 144 der Grondwet *oeconomie* en *politie* niets met elkander gemeen hebben, zegt Mr. DE VRIES [2]), dat men zoodoende bijkans zou gelooven dat onze Grondwet is een meesterstuk van juistheid en nauwkeurigheid van uitdrukking, wat zij toch evenmin als onze overige wetten door iemand zal genoemd worden; terwijl men, bij vergelijking van art. 146 [3]) van den Hollandschen text met den doorgaans nauwkeuriger Franschen text der Grondwet van 1815, de woorden *gewone inwendige politie en oeconomie* vertaald vindt in *l'administration et l'économie intérieure*, welke woorden gelijkluidend zijn met de woorden *huishoudelijke belangen* in art. 153, en althans in den geest der Grondwet hetzelfde uitdrukken [4]).

---

[1]) Thorbecke, Aant. II. 122.

[2]) De Vries, blz. 96 sq.

[3]) Art. 146 der Grondwet van 1815 is bij de herziening in 1840 ongewijzigd overgenomen als art. 144.

[4]) Zie ook Thorbecke, Aant. II. 91. Rechtsgel. Adv. I. 7.

Maar welke waarde heeft men te hechten aan de bewering dat aan de ingezetenen geene andere lasten mogen worden opgelegd dan de in de Grondwet opgenoemde?

Zooals wij reeds opmerkten, doet art. 205 der Grondwet niets daartoe af, daar in dit artikel kennelijk sprake is van de dienst bij de land- of zeemacht, of bij de schutterijen. Indien de Grondwet inderdaad bedoeld had het opleggen van alle andere persoonlijke diensten te verbieden, had zij daarvan ongetwijfeld eene stellige verklaring gegeven. [1])

Zoo ook betoogde de Advocaat Generaal (van Maanen) bij den Hoogen Raad, in bovengemeld cassatieproces conclusie [2]) nemende, dat, wat aangaat de bewering alsof een gemeentebestuur niet bevoegd zou zijn een reglement van plaatselijke politie te maken en uit te vaardigen, daar alleen provinciale staten hiertoe bevoegd zouden zijn, daar aan de woorden *huishoudelijke belangen* (in art. 153 der Grondwet) een zeer beperkte beteekenis moet worden gehecht en daartoe dus niet zou behooren de *gewone inwendige politie* (genoemd in art. 144 der Grondwet), — dat men met deze bewering aan art. 153 der Grondwet eene uitlegging geeft, strijdig met die welke sedert de

---

[1]) De Vries, bl. 110.

[2]) Van den Honert, Gemengde Zaken, II. 219; Weekbld. 217; Nederl. Rechtsp., VIII. 354; Rechtsgel. Bijblad, III. 389; Recht in N. III. 137.

invoering der Grondwet altijd en alom daaraan gegeven is; want alle plaatselijke besturen hebben politiereglementen voor hunne gemeenten gemaakt; alom zijn dezelve ten uitvoer gelegd en door den rechter toegepast. De voorgedragen interpretatie van art. 153 is dan ook onjuist en de uitdrukking *inwendige oeconomie en politie* heeft ongeveer dezelfde beteekenis als *huishoudelijke belangen*, terwijl art. 144 ten doel heeft die bevoegdheid der provinciale staten te bepalen tot de belangen der *provincie* en art. 153 die der gemeentebesturen te bepalen tot de belangen der gemeente; [1]) en neemt men van de *huishoudelijke belangen* de *inwendige politie* af, dan zou er bijna niets overblijven, en dit vooral als men bedenkt dat *politie* in zijne algemeene beteekenis, alles omvat wat tot grondslag en regeling der maatschappij strekt, en dat deze beteekenis van dat woord bedoeld is, schijnt te blijken uit den Franschen text der Grondwet; [2]) en wanneer men inziet de reglementen voor het bestuur der steden (art. 70 al. ult.) en van het platte land (art. 33), waarin wordt gesproken van *keuren en verordeningen van politie*, blijkt dat *politie* behoort tot de *huishoudelijke belangen* en zoo zal 't ook wel in de Grondwet bedoeld zijn. Zoo geeft

---

[1]) Van Hogendorp, Bijdragen V. 83, zegt: „de Grondwet „heeft de provinciën willen laten zorgen voor de zuiver provin„vinciale zaken, en de steden en dorpen voor zuiver plaatselijke „belangen."

[2]) Ook Van Hogendorp, Bijdragen, VIII. 322, brengt de maatregelen van politie tot het werk der plaatselijke besturen.

art. 63 der Constitutie van 1806 aan gemeentebesturen de regeling hunner *huishoudelijke belangen op den voet bij de wet bepaald*, terwijl art. 41 der wet van 13 April 1807 zegt: „zij kunnen keuren maken betreffende de dagelijk-„sche politie." De wettigheid van de W.sche nachtwachtkeur, als plaatselijk politiereglement, kan dus niet met grond bestreden worden; zij betreft alleen het plaatselijk belang van W. En wat aangaat de bewering alsof het reglement strijdig zou zijn met de Grondwet, daar de ingezetenen geene andere persoonlijke diensten behoeven te praesteeren dan de in de Grondwet vermelde; de zwakheid dezer bewering valt dadelijk in 't oog, doordat geen enkel artikel der Grondwet, waarop het reglement inbreuk zoude maken is opgenoemd. Nergens in de Grondwet is bepaald, dat alleen door haar aan de ingezetenen personeele lasten en diensten kunnen worden opgelegd; en het ligt ook niet in den aard der Grondwet om alle diensten, waartoe de ingezetenen in 't belang der provinciën of gemeenten kunnen worden opgeroepen, vast te stellen of te omschrijven; de Grondwet geeft slechts algemeene voorschriften ten aanzien van het inwendig bestuur van de bijzondere deelen van het rijk, terwijl bij de afzonderlijke verordeningen der daartoe bevoegde machten moet worden geregeld wat noodig is om de rust, veiligheid en orde van de afzonderlijke deelen te bevorderen; de provinciale en plaatselijke autoriteiten maken zoodanige beschikkingen, als zij ter bereiking van dat doel noodig achten; en zijn daartoe noodig persoonlijke diensten der ingezetenen,

dan moeten die autoriteiten zulks regelen met inachtneming der algemeene landswetten; de Grondwet treedt niet in die details van het bestuur der gemeenten en provincien; zij spreekt alleen van die personeele diensten, waartoe de ingezetenen tot handhaving van de onafhankelijkheid van den Staat verplicht zijn. De Grondwet geeft in art. 153 in de meest algemeene bewoordingen aan plaatselijke besturen de bevoegdheid om bij plaatselijk reglement vast te stellen al wat het bijzonder belang hunner gemeenten mocht vereischen; het is dus geheel aan hen overgelaten om te beoordeelen niet alleen wat ten algemeenen nutte dient te worden nagelaten en dus verboden, maar ook wat ten algemeenen nutte van de ingezetenen moet worden gevorderd, en zoo kunnen zij, wanneer de rust en veiligheid der gemeente een nachtwacht vordert, aan de ingezetenen de verplichting opleggen om die te houden. [1])

De Advocaat Generaal deelde dus ook de meening dat persoonlijke diensten niet bepaald door de Grondwet behoeven te zijn vermeld om gevorderd te kunnen worden, en beriep zich tot staving van deze meening op artt. 471 nos. 3, 5 en 8 en 475 no. 12 C. P., waarbij straffen worden bedreigd tegen hen, die sommige hun opgelegde verplichtingen, waarvan noch de tegenwoordige noch vroegere Grondwetten of Constitutien gewag maken,

---

[1]) Conclusie van den Adv.-Gen. van Maanen; van den Honert, G. Z. II. 219.

verzuimen of nalaten; hij beriep zich verder op de in bijna alle gemeenten bestaande verplichting der ingezetenen om de dienst bij de brandspuit waar te nemen, van welke verplichting de wettigheid schijnt erkend te zijn bij art. 3 litt. *l.* der wet van 11 April 1827 (St. 17) op de schutterijen; hij wijst verder op de praestatiën, opgelegd bij reglementen van plaatselijke, provinciale en polderbesturen, welker grondwettigheid, zonder dat de Grondwet er van spreekt, nimmer is bestreden.

De H. R. heeft zich met deze gronden grootendeels vereenigd in zijn arrest van 1 September 1841 [1]) en gaf o.a. de overwegingen: „dat de bepaling van het reglement, waar„bij aan de ingezetenen der gemeente de last wordt op„gelegd, om *in persoon* de nachtwacht te betrekken, niet „kan geacht worden in strijd te zijn met de Grondwet, „noch met de algemeene wetten; dat toch het opleggen „van zoodanige personeele dienst, in geen artikel der „Grondwet, noch der algemeene wetten, wordt verboden; „dat het vervullen derzelve door de ingezetenen in per„soon veelal in onderscheidene gemeenten, en wellicht „ook in de gemeente W. noodzakelijk en nuttig kan zijn; „dat mitsdien niet kan worden verondersteld, dat de „Grondwet in dit opzicht de plaatselijke besturen in het „regelen hunner plaatselijke aangelegenheden heeft willen „belemmeren; dat eindelijk, indien de Grondwet al, in „sommige aangelegenheden van meer algemeen belang,

---

[1]) V. d. Honert, G. Z. II. 231; Weekbld. 217.

„uitdrukkelijk heeft bepaald, welke lasten en verplichtin-
„gen zij aan de ingezetenen des rijks, voor die bijzondere
„gevallen, wil hebben opgelegd, hieruit echter niet kan
„worden besloten tot de volstrekte onbevoegdheid der
„plaatselijke besturen, om hunne onderhoorigen, in het
„bijzonder belang hunner gemeente, zekere diensten op
„te leggen, waarvan de Grondwet wel is waar zwijgt,
„maar welke nochtans niet kunnen geacht worden met
„derzelver geest te strijden; te minder, dewijl zoodanige
„diensten, in den zin van art. 153 der Grondwet, de
„huishoudelijke belangen der gemeente kunnen betreffen [1])."

Wij gelooven, dat de Hooge Raad aldus juist besliste; de gemeentebesturen hadden inderdaad, naar onze meening, reeds vóór de Gemeentewet van 1851 bevoegdheid, om — zonder strijdig te handelen met de Grondwet of de algemeene wetten — verordeningen te maken, waarbij de ingezetenen verplicht worden tot praestatie van persoonlijke diensten. Evenwel, de voorwaarden die thans de Gemeentewet aan den eisch van persoonlijke diensten verbindt, waren toen niet bekend; de gemeentebesturen hadden zich toenmaals slechts te houden aan de voorwaarden, die de Grondwet (van 1840 in art. 153) stelde: dat namelijk de plaatselijke verordeningen moeten betreffen huishoudelijke belangen der gemeente, dat zij niet strijdig mogen zijn met de algemeene wetten

---

[1]) Zie ook: vonnis kantonr. Tilburg 27 Jan. 1842; Weekbld. 259; kantonr. Zaandam 11 Juni 1842, Weekbld. 298.

of het algemeen belang, en dat afschrift aan provinciale staten moet worden gezonden, terwijl voorts aan den Koning de macht werd gelaten om ten allen tijde inzage te vorderen en zoodanige bevelen te geven als hij vermeent te behooren. En hierop had voorzeker de Advocaat Generaal (van Maanen) het oog, als hij in zijne conclusie zegt [1]): wat aangaat het gevaar dat hoofden van gemeentebesturen misbruik zouden maken van deze macht, moet opgemerkt worden dat dergelijke reglementen, krachtens de Grondwet niet door den burgemeester alleen, maar door de *plaatselijke besturen*, d. i. door den raad kunnen worden daargesteld; hierdoor verdwijnt reeds het gevaar van misbruik van macht door den burgemeester. En wat aangaat de mogelijkheid dat gemeentebesturen misbruik van hunne macht maken; indien de mogelijkheid daartoe een bewijsgrond is om te betoogen dat zoodanige macht grondwettiglijk niet bestaat, dan kan men alle autoriteiten, de wetgevende, de administratieve, ook de rechterlijke, wegredeneeren; en gebeurde het al dat eenig plaatselijk bestuur bij reglementaire verordeningen werkelijk drukkende en onbillijke lasten aan deszelfs ingezetenen mocht opleggen, dan heeft de Grondwet den weg tot beklag over, en het middel tot herstel van die verkeerdheden aangewezen. Veeleer bestaat er vrees, dat door zoodanige beperkende interpretatien der Grondwet vele hoogstbelangrijke, nuttige en noodzakelijke plaatselijke instellin-

---

[1]) V. d. Honert, G. Z. II. 229.

gen zouden vervallen, en dat daardoor onrust en wanorde zouden worden geboren, welke zich vooral in tijden van nood en gevaar, als bij brand, watersnood en dergelijke rampen, op eene treurige wijze zouden openbaren.

II.

De persoonlijke diensten van de artt. 192 en 193 der Gemeentewet.

Terecht onzes inziens, zegt van Meurs [1]: „dat men in „het algemeen voorop kan stellen, dat dat art. 192 een „exceptie is: dat namelijk in beginsel is aangenomen, „dat de inwoners niet kunnen opgeroepen worden tot ver„vulling van de publieke taak, en dat daarom hier de „uitzondering uitdrukkelijk is omschreven. Nemen wij „dit niet aan, dan verliest art. 192 eigenlijk alle belang, „want ook zonder dat artikel, zou men dan, krachtens „art. 135 der Gemeentewet bij eenvoudige politieverorde„ning allerlei persoonlijke werkzaamheden van de inge„zetenen kunnen vorderen," evenals zulks reeds het geval was vóór het bestaan der Gemeentewet, zooals wij in ons eerste hoofdstuk meenen te hebben aangetoond.

[1]) J. H. van Meurs, Persoonlijke dienst en belasting in natura, Acad. proefschrift Leid. 1881, blz. 12.

Volgens de artt. 192 en 193 der Gemeentewet dus, kunnen aan de inwoners der gemeente diensten worden opgelegd, die zij in persoon hebben te vervullen of door een plaatsvervanger kunnen doen waarnemen of voor geld kunnen afkoopen. Evenwel moet bij plaatselijke verordening geregeld worden de aard en duur dezer diensten, alsmede de gevallen, waarin zij kunnen worden gevorderd. Bovendien zullen deze diensten slechts gevorderd kunnen worden onder de voorwaarde, niet alleen dat zij moeten strekken „ter handhaving der openbare orde, of „in het algemeen belang" en dat zij slechts „tijdelijk" moeten zijn, maar daarenboven nog, slechts „wanneer „de bijstand der plaatselijke beambten of vrijwillige hulp „ongenoegzaam is en de plaatselijke middelen het betalen „van hulp niet gedoogen". Uit deze voorwaarden, die hierbij dan ook gevoegd zijn „opdat deze aan ge„meentebesturen gegeven bevoegdheid, niet in dwinge„landij kunne ontaarden", [1]) blijkt dat de inwoners slechts in buitengewone gevallen tijdelijk tot praestatie van persoonlijke diensten zullen kunnen worden opgeroepen, in gevallen, welke over 't algemeen slechts zelden zullen voorkomen; en dit blijkt nog duidelijker uit hetgeen wij in de Memorie van toelichting lezen: „het kan gebeuren „dat de pogingen van rustverstoorders in eene gemeente „niet anders dan door medewerking der bijzondere inge„zetenen zijn te verijdelen; dat bij brand of watersnood,

[1]) Memorie van toelichting.

„de ondergang der gemeente, zoo niet elk inwoner hulp „aanbrengt, onvermijdelijk is. Het gemeentebestuur moet „bevoegd zijn, ter handhaving der openbare orde of in „het algemeen belang, van de inwoners persoonlijke dien- „sten te vorderen. De persoonlijke diensten zijn eigenlijk „eerst noodzakelijk, wanneer het bestuur door zijne be- „ambten de zaak niet redden, of voor loon de hulp van „anderen niet verkrijgen kan. Zij behooren alzoo slechts „in dat geval gevorderd te kunnen worden" [1]) In het oorspronkelijk ontwerp der Gemeentewet werd in art. 192 aan gemeentebesturen bevoegdheid gegeven tot het vorderen van persoonlijke diensten van de inwoners slechts „wanneer de bijstand der plaatselijke beambten of eene „tegen betaling te verkrijgen hulp ongenoegzaam is" [2])

In het verslag der Commissie van rapporteurs werden tegen het aldus geredigeerde art. 192 de volgende bedenkingen ingebracht: „vrij algemeen vreesde men dat „aan het artikel, zóó gesteld, eene verkeerde uitlegging „zou worden gegeven. Deze diensten zullen alleen ge- „vorderd kunnen worden, wanneer de bijstand der plaat- „selijke beambten of eene tegen betaling te verkrijgen

---

[1]) Memorie van toelichting.

[2]) Art. 192 van het oorspronkelijk ontwerp van 1851 luidde: „ter handhaving der openbare orde of in het algemeen belang, kunnen, wanneer de bijstand der plaatselijke beambten of eene tegen betaling te verkrijgen hulp ongenoegzaam is, de inwoners der gemeente tijdelijk tot het doen van persoonlijke diensten worden opgeroepen." Art. 193 van het ontwerp is ongewijzigd aangenomen.

„hulp ongenoegzaam is. Het kenmerk van verplichting „tot persoonlijke dienst, dat namelijk de tegen betaling „te verkrijgen hulp ongenoegzaam is, zal wel in de meeste „gevallen waarvoor de verordeningen zijn gemaakt, ont„breken. Bovendien worden in verschillende gemeenten „door personen diensten bewezen zonder genot van loon, „die, bleef dit artikel bestaan, deze wellicht weigeren „zouden, opdat de gemeente verplicht zij hen tegen be„taling te gebruiken. Om deze bezwaren te voorkomen, „kwam het aan enkele leden doelmatig voor dit artikel „te wijzigen, door b. v. achter *ongenoegzaam* te voegen „*en bezwarend*; of de gevallen, waarin persoonlijke dien„sten door inwoners moeten verleend worden, nauwkeu„riger aan te geven." [1])

Hierop werd het artikel door de regeering gewijzigd zoodanig als het thans in de Gemeentewet voorkomt, en werden daardoor de geopperde bezwaren weggenomen.

De bepaling omtrent het vorderen van persoonlijke diensten dus, oorspronkelijk gegeven met het oog op brand, watersnood of andere dergelijke buitengewone gevallen, waardoor, zonder haar, de ondergang der gemeente waarschijnlijk onvermijdelijk zou zijn, kreeg door de aangebrachte wijziging eenige uitbreiding; en zien wij dat haar doel „derhalve niet is het vorderen van persoonlijke „diensten te verbieden zoolang er *mogelijkheid* bestaat „tegen betaling hulp te erlangen, maar integendeel om

---

[1]) Verslag der Commissie van rapporteurs.

„dit te veroorlooven reeds dan, als betaling van hulp „*bezwarend* voor de gemeentekas zijn zou." [1])

Doch ofschoon door de aangebrachte wijziging de gemeentebesturen reeds eerder persoonlijke diensten van de inwoners kunnen vorderen, zoo zullen zij toch, bij het maken van verordeningen daaromtrent, altijd moeten in acht nemen de in de wet gestelde voorwaarden niet alleen, maar ook dat deze diensten slechts in buitengewone gevallen gevorderd kunnen worden.

„De persoonlijke diensten hebben nimmer gedeeld in „de sympathie der ingezetenen. Trouwens, hoe kan dit „anders? Zij noodzaken hen hun' gewonen werkkring „te verlaten, kosten hun groote opoffering van tijd en „krachten, storen hun huishouden, beschikken over hunne „dienstboden, schenden hunne rust en bemoeilijken hen „op eene wijze, die alleen in het buitengewone der om„standigheden en in de noodzakelijkheid hare wettiging „vinden kan; zij drukken, omdat zij de ingezetenen nood„zaken, hun tijd en arbeid met volkomen onzeker en „zeer verschillend geldverlies en winstderving, ten offer „te brengen aan het algemeen belang, of anderen te „huren voor een' tijd en tot een werk, op eene wijze, „die hen geheel van de eischen en vorderingen dier per„sonen afhankelijk stelt.

„Het is daarom de taak der gemeentebesturen hoogst

---

1) Mr. J. H. G. Boissevain, Aanteekening op de Gemeentewet, aangevuld door Mr. G. van Oosterwijk, Arnhem 1864, blz. 1002.

„voorzichtig te zijn bij het maken en vaststellen van „verordeningen houdende verplichting tot persoonlijke „diensten." [1])

Zooals ons artikel thans gesteld is, kan men het zeer ruim opvatten, en wij zullen straks dan ook zien dat gemeentebesturen er ook dikwijls aldus over gedacht hebben. Het ware onzes inziens dan ook beter geweest, indien naast de in het oorspronkelijk ontwerp aangebrachte wijziging gehoor ware gegeven aan de in het slot van het verslag der Commissie van rapporteurs geuite wensch om de gevallen, waarin persoonlijke diensten moeten worden verleend, nauwkeuriger aan te geven.

Ook had de wet zelve [2]) regelen moeten geven omtrent de vrijstellingen, waardoor de vele moeilijkheden, die zich in de toepassing hebben voorgedaan, waarschijnlijk waren voorkomen. Want „bij de toepassing van art. 192 en „de daaruit voortvloeiende verordeningen, bedoeld in „art. 193, hebben zich zeer vele vragen van allerlei aard „voorgedaan, waarop dikwijls zeer tegenstrijdige antwoor„den zijn gegeven, zoodat nog in 't geheel niet kan ge„zegd worden dat de grenzen reeds juist zijn afge„bakend." [3])

De regeering zeide in de Memorie van toelichting dat

---

[1]) Gemeentestem nº. 1449.

[2]) Zie ook: Bijdragen tot de kennis van het staats-, prov.- en gem.bestuur in Nederl. II. 147.

[3]) v. Meurs, 11

de persoonlijke diensten slechts in buitengewone gevallen zullen kunnen gevorderd worden, en noemde als voorbeelden van dergelijke gevallen, brand en watersnood. In de art. 192 en 193 wordt niet gesproken van buitengewone gevallen, maar wel wordt gezegd dat de diensten slechts *tijdelijk* zullen zijn, zoodat wij onder de tijdelijkheid der diensten ook zullen moeten verstaan de tijdelijkheid van het geval, dat aanleiding geeft om deze diensten te vorderen.

Ook in de Gids [1]) vinden wij betoogd, dat uit de woorden en geschiedenis van art. 192 en uit den vorm voor de verordeningen bedoeld in art. 193 blijkt, dat de wetgever daarbij geene andere bedoeling heeft gehad dan om slechts voor geheel buitengewone gevallen en van tijdelijken aard, wanneer de dringende nood het vordert en de gemeentebeambten te kort schieten, persoonlijke diensten van de inwoners te vorderen, en dat men daarbij niet heeft gedacht aan de gewone vooraf te berekenen behoeften der gemeente.

---

§ 1

Wat zijn persoonlijke diensten?

Wij meenen, reeds te hebben opgemerkt dat de bevoegdheid die art. 192 aan gemeentebesturen geeft, hierin

---

[1]) Gids voor provinciale en plaatselijke besturen, van Mr. Boissevain, 1853, blz. 163 sq. Zoo ook: Mr. H. C. A. Thieme A.Czn. in Bijdragen VII. 151.

bestaat, dat de inwoners kunnen worden verplicht om *in persoon* diensten te vervullen. Iets anders dan persoonlijke dienst vordert art. 192 niet, en dus kan in eene verordening krachtens art. 193, van de inwoners niets anders worden gevorderd dan *persoonlijk dienst doen*.

Zelfs deze allereerste eisch van art. 192, dat namelijk *alleen persoonlijk dienst doen* kan worden gevorderd, is niet altijd door gemeentebesturen in 't oog gehouden; nu eens werd de persoonlijke dienst door eene andere verplichting vervangen, dan weer werd naast de persoonlijke dienst eene andere verplichting gevoegd.

Zoo vinden wij in eene plaatselijke verordening tot regeling van de nachtwacht bepaald: „elk huisgezin is ver„plicht tot het doen van nachtwachtdienst *een man te* „*leveren*", en vervolgens: „de huisgezinnen in welke geene „manspersonen aanwezig zijn en daartoe genoegzaam ver„mogen hebben, kunnen de dienst door een' plaatsver„vanger laten vervullen."

Zoodanige bepaling is onzes inziens volkomen strijdig met art. 192. Terecht werd dan ook daarop bij min. miss. van 5 Dec. 1852 n° 7 [1]) aangemerkt: „dat deze bepalin„gen niet met de wet overeenstemmen. Art. 192 der Gem. „wet geeft aan de plaatselijke besturen bevoegdheid de „ingezetenen tot het doen van *persoonlijke* diensten op te „roepen, waaronder alleen de zoodanige te verstaan zijn

---

[1]) L. F. G. P. Schreuder, Plaatselijke strafwetgeving en politie, Utrecht 1875, Aant. 314.

„die *zij zelven* kunnen verrichten. En in deze verorde-
„ning worden geene *persoonlijke* diensten, maar wordt
„eene verplichting opgelegd, die voor huisgezinnen, waar-
„in zich geene manspersonen bevinden, zich in de be-
„taling van een som gelds oplost." Deze meening vinden wij ook reeds vermeld in het K. B. van 26 Juli 1852 (St. 134): „slechts hij die de dienst *persoonlijk* kan ver-
„richten, is gehouden aan het betrekkelijk voorschrift te
„voldoen. De oproeping kan dus niet geschieden om een
„persoon te stellen, die de dienst zal doen, maar wel
„om de dienst *persoonlijk* te verrichten." Wij zien hier-uit dat ook de regeering de meening is toegedaan dat alleen persoonlijk dienen kan worden gevorderd, en dit blijkt ook nog uit meerdere koninklijke besluiten en ministerieele missives. [1])

En zeer juist ook, onzes inziens, wordt in het hier-boven aangehaald besluit en ook in de missive gezegd dat slechts hij die de dienst persoonlijk *kan* verrichten,

---

[1]) Zoo de: K. B. van 15 Juli 1858 (St. 58); K. B. van 18 Aug. 1869 (St. 146); K. B. van 23 Octob. 1869 (St. 165); K. B. 28 Februari 1883 (St. 27); K. B. 20 October 1883 (St. 145); K. B. 12 Maart 1876 (St. 52); missives van: 24 April 1854 n°. 244 (Schreuder, aant. 328); 28 Mrt. 1855 n°. 141 (v. Oosterwijk, blz. 1347); 14 Juli 1856 n°. 213 (Schreuder, aant. 327); 20 Aug. 1856 n°. 125 (Schreuder, aant. 315); 26 Aug. 1856 n°. 111 (Schreuder, aant. 317); 3 Mei 1861 n°. 191 (Schreuder, aant. 334), 2 Octob. 1861 n°. 157 (Schreuder, aant. 333); 3 Jan. 1863 n°. 235 (Schreuder, aant. 335); 10 Maart 1864 n°. 184 (Schreuder, aant. 316).

gehouden is aan de oproeping daartoe te voldoen, en dit wel met 't oog op de gevallen dat er altijd wel in elke gemeente inwoners zijn, die buiten staat zijn persoonlijk te dienen, en derhalve daarvan behooren te worden vrijgesteld. Wij zullen straks, bij de bespreking der vraag van wie de persoonlijke diensten gevorderd kunnen worden, hierop terugkomen.

Dat ook de regeering meent dat art. 192 slechts bevoegdheid geeft tot het vorderen van persoonlijke dienst, en dat naast deze verplichting geene andere kan worden gevoegd, dat er geene verstrekkingen of leveringen nog bovendien gevorderd mogen worden, blijkt ook uit de missive van 12 Januari 1854 n°. 141 [1]), waarin de minister zich vereenigde met deze aanmerkingen van Gedep. Staten (op eene plaatselijke verordening, waarbij bepaald werd dat de wachtplichtigen zouden samenkomen, ten huize van de inwoners, die beurtelings verplicht zijn het noodige lokaal met vuur en licht ten behoeve van de nachtwacht te verschaffen) „dat het beter ware dat van „wege het gemeentebestuur voor een wachtlokaal werd „gezorgd en dat de kosten van vuur en licht voor reke„ning van de gemeente werden genomen. Het geldt hier „toch de uitvoering van art. 192 der Gemeentewet, vol„gens hetwelk de inwoners alleen tot het verrichten van „*persoonlijke* diensten kunnen worden verplicht." Zoo

---

[1]) Schreuder, Aant. 319.

ook in de missive van 17 Februari 1855 n°. 139 [1]): „alleen persoonlijke diensten kunnen van de inwoners „gevorderd worden: er bestaat geene wetsbepaling op „grond waarvan het gebruik van het huis van een inge„zeten tot wachthuis voor de nachtwacht gevorderd zou „kunnen worden." Zoo werd in eene plaatselijke verordening op de dienst der nachtwacht, te verrichten door de inwoners, bepaald, dat het wachtlokaal zou worden gehouden *ten huize van den veldwachter;* Gedep. Staten merkten hierop aan dat, om geen strijd daar te stellen met de artt. 192 en 193 der Gemeentewet, volgens welke alleen *persoonlijke* diensten van de inwoners kunnen worden gevorderd, bij de bepaling omtrent het huis van den veldwachter diende gevoegd te worden de woorden *met diens toestemming.* Ook de minister, in zijne missive van 31 Juli 1856 n°. 155 [2]), meende dat zoodanige verplichting aan den veldwachter, als ingezeten, krachtens de artt. 192 en 193 der Gemeentewet, niet kan worden opgelegd.

Dat krachtens de artt. 192 en 193 der Gemeentewet alleen persoonlijke diensten kunnen worden gevorderd, en dat dus al wat bovendien nog gevorderd wordt strijdig is met deze artikelen, is evenwel toch niet altijd door de regeering en Gedep. Staten in acht genomen. Zoo werd in eene plaatselijke verordening bepaald, dat het lokaal,

---

[1]) Schreuder, Aant. 321.

[2]) Schreuder, Aant. 322.

waarin de tot nachtwachtdienst opgeroepen inwoners zich vergaderen, bij toerbeurt ten huize van de inwoners zal zijn; deze bepaling werd door Gedep. Staten bestreden, maar niet op grond dat de artt. 192 en 193 der Gemeentewet slechts bevoegdheid geven tot het vorderen van persoonlijke diensten van de inwoners en dus niet bovendien het verstrekken van een wachtlokaal kan worden gevorderd, doch omdat zij in deze bepaling strijd meenden te zien met art. 153 der Grondwet; en met deze bedenking van Gedep. Staten vereenigde zich de minister, in zijne missive van 27 November 1852 n°. 201 [1]), tevens opmerkende, dat, wanneer bij de verordening de *toestemming* des bewoners gevorderd wordt om zijne woning tot wachthuis te doen strekken, men niet kan beweren, dat de bepaling, in strijd met art. 153 der Grondwet, het binnentreden der woningen ondanks de bewoners gelast.

Zeer juist, meenen wij, merkt SCHREUDER [2]) hierop aan: „het spreekt van zelf, dat er geen strijd met de „wet, geen schending van woning bestaat, indien toe„stemming of vergunning door den inwoner, hetzij ambte„naar of bijzonder persoon, is verleend, om een gedeelte „zijner woning tot vergaderplaats van de wachtplichtigen „te gebruiken. Maar eene verplichting daartoe kan op „geen inwoner, wie hij ook zij, worden opgelegd, en „waar het opleggen van eene verplichting ongeoorloofd

---

[1]) Schreuder, Aant. 323.

[2]) Schreuder, blz. 189, Aant. 323.

„is, kan evenmin sprake zijn van straf in geval van „weigering;" terwijl hij verder zegt „zich niet wel te „kunnen verklaren, dat, bij de afkeuring van zoodanige „bepaling, de grond van bezwaar ontleend werd aan art. „153 der Grondwet. Al liet dat wetsartikel de bepaling „toe, zij zou desniettemin in strijd zijn met de artt. 192 „en 193 der Gemeentewet, omdat alleen *persoonlijke* dien- „sten door den raad gevorderd kunnen worden." Evenzoo zien wij dat de minister, in zijne missive van 5 December 1852 n°. 7 [1]), meent, — in eene verordening, waarbij bepaald werd dat de tot nachtwachtdienst geroepen inwoners van wapenen moesten voorzien zijn en dat zij bij hunne komst ter wacht elk een bepaald aantal turven moesten medebrengen en gezamenlijk voor het benoodigde licht moesten zorgen, — dat het hem beter toeschijnt het gemeentebestuur in bedenking te geven, de kosten voor vuur en licht voor rekening der gemeente te nemen. En toch was immers ook deze bepaling in strijd met art. 192 der Gemeentewet. Nog verder ging de ministerieele missive van 7 Januari 1853 n°. 212 [2]), waarbij werd aangenomen dat aan de ingezetenen bij verordening de verplichting kan worden opgelegd om bij toerbeurt het wachtlokaal te verwarmen en te verlichten; de minister achtte zulks niet met eenige wetsbepaling in strijd, en zeide hieromtrent: „is het de bedoeling van art. 5 (der

---

[1]) Schreuder, Aant. 324.

[2]) Schreuder, Aant. 325.

„verordening) de ingezetenen te verplichten, hunne „*woningen* tot wachthuizen af te staan, dan is dit voor„schrift, in verband met art. 14 (der verordening, waarbij „bepaald werd dat elkeen vrijen toegang tot het wacht„huis zal hebben om de hulp der wacht in te roepen, en „dat daartoe de buitendeur of een venster van het wacht„huis moet openblijven) niet overeen te brengen met art. „153 der Grondwet. Moeten echter de wachthuizen elders „in de gemeente worden verstrekt, gelijk men uit art. „4 (der verordening) zou opmaken, dan kan de verplich„ting, bij art. 5 opgelegd, om die te verwarmen en te „verlichten, niet geacht worden met eenige wetsbepaling „in strijd te zijn." [1])

In eene andere plaatselijke verordening op het vervullen van nachtwachtdiensten door de inwoners, werd bepaald dat de wachtplichtigen gewapend zullen moeten zijn met picken, geweren of gaffels. Terecht betwijfelden Gedep. Staten of deze verplichting wel, onder bedreiging van straf, kon worden opgelegd. Bij missive van 15 Januari 1863 n°. 151 [2]) gaf de minister eene zonderlinge redeneering, namelijk door als hoofdpunt van de kwestie niet te beschouwen den strijd die hier met de artt. 192 en 193 der Gemeentewet bestaat, maar door aan te nemen de mogelijkheid dat een dergelijk werktuig tenminste wel in ieders bezit zal zijn; wij lezen namelijk

---

[1]) Schreuder, Aant. 325.

[2]) Schreuder, Aant. 326. Gemeentestem n°. 1176.

in gemelde missive: „het artikel (der verordening) zegt „niet uitdrukkelijk, dat de dienstplichtigen zich zelven „van pieken, geweren of gaffels moeten voorzien; maar „bovendien zal ieder allicht ten minste een gaffel bezitten, „en schijnt het artikel alzoo, al ware ook de bedoeling „zooals door U verondersteld wordt, geen bezwaar te „kunnen opleveren."

SCHREUDER [1]) teekent hierop aan, en wij kunnen ons geheel met hem vereenigen: „de kwestie van al of niet „bezwaar voor de inwoners had niet op den voorgrond „mogen treden; het was alleen de vraag of de wet, „welke slechts van *persoonlijke* diensten en niet van ver- „strekkingen van wat ook, al is het tot eigen gebruik, „bij en wegens de dienstvervulling spreekt, het opleggen „der bedoelde verplichting toelaat. De vraag had, zoowel „in dit laatste besproken geval van wapening als in de „vorige gevallen van verwarming en verlichting, op wet- „telijk gebied ontkennend moeten worden beantwoord: „het vele of weinige der vordering doet niets af, daar, „als men het laatste kan eischen, het eerste niet uit te „sluiten is. Worden de inwoners tot het doen van nacht- „wachtdienst opgeroepen, dan moeten niet zij, maar het „gemeentebestuur voorzien in eene geschikte plaats tot „bijeenkomst en in de verwarming en verlichting van die „plaats; en wil de raad, dat de wachtplichtigen bij het „doen van de hun opgedragen dienst op de eene of andere

---

[1]) Schreuder, blz. 190.

„wijze gewapend zijn, het is niet aan de wachtplichtigen, „maar aan het gemeentebestuur om het noodige voor de „wapening beschikbaar te stellen. Verstrekken van wacht- „lokaal, brandstoffen, licht en wapens is geen *persoonlijke* „dienst, welke laatste alleen van de inwoners kan worden „gevorderd. Het meerdere of mindere moet, bij de beoordee- „ling der wettigheid, buiten aanmerking blijven: het beginsel „blijft hetzelfde, hetzij veel of weinig gevorderd wordt."

Zeer juist, meenen wij dan ook, en geheel in den geest van art. 192, is het K. B. van 20 October 1883 (St. 145) ter vernietiging van een paar artikelen der verordening op het brandwezen der gemeente Loenen van 6 April 1882. Dit besluit gaf de overweging „dat in art. 31 (der verorde- „ning) den ingezetenen de verplichting wordt opgelegd om „op de eerste vordering van den burgemeester, bij gele- „genheid van brand, paarden, wagens, vaartuigen, em- „mers, ladders, hooivorken, enz. te verstrekken; dat art. „192 der Gemeentewet wel toelaat de ingezetenen in „bepaalde gevallen tot het verrichten van *persoonlijke* „diensten op te roepen, maar niet tot het verstrekken „van hun toebehoorende zaken; dat voorts art. 205*n* dier „wet voorschrijft de kosten van de brandweer te brengen „op de begrooting der uitgaven van de gemeente, zoodat „het verstrekken van voorwerpen als de genoemde, niet „kan gebracht worden ten laste der ingezetenen." [1])

---

[1]) Met verwijzing naar dit K. B. van 1883 (St. 145) werd door Ged. Staten in Maart 1887 aanmerking gemaakt op eene

Art. 192 der Gemeentewet spreekt slechts van persoonlijk dienen der inwoners, en van meer dan persoonlijke dienst wordt niet gesproken; en wanneer wij in 't oog houden dat art. 192 eene uitzondering is, en derhalve beperkt moet worden uitgelegd, dan zullen wij ook moeten volhouden dat *alleen persoonlijk dienen* kan worden gevorderd. [1])

Een plicht, dien de wet in sommige gevallen aan de inwoners oplegt, mag niet willekeurig uitgebreid worden, want al is de in de plaats gestelde of de bijgevoegde verplichting ook gemakkelijk na te komen, er is volstrekt geen waarborg dat dergelijke eischen niet allengs worden uitgebreid, en zoodoende zou men langzamerhand bij de persoonlijke diensten nog bovendien allerlei leveringen kunnen gaan vorderen, b. v. het leveren van een brandspuit met toebehooren. [2])

Tot persoonlijke diensten, bedoeld in art. 192 der

---

verordening der gemeente Utrecht, waarin aan de inwoners, behalve persoonlijke diensten, nog de verplichtingen werden opgelegd om tobben of emmers, gevuld met water gedurende den brand naast den ingang van het huis op de stoep te plaatsen en zorg te dragen dat die gestadig worden aangevuld, en om bij vriezend weder, tot na het inrukken van het personeel, met de blussching belast, voortdurend kokend water voor dat personeel beschikbaar te stellen, tengevolge waarvan de raad dier gemeente, in zijne vergadering van 31 Maart j. l. de verordening wijzigde, door er enkele artikelen uit te lichten.

[1]) Zie ook van Meurs, 12.

[2]) Van Meurs, 13.

Gemeentewet, kan niet gerekend worden de verplichting tot het reinigen van gooten langs de huizen en het schrobben der straat. Zoo besliste ook de Hooge Raad in zijn arrest van 28 September 1869 [1]) dat bij de bepaling eener plaatselijke verordening, waarbij aan de inwoners alleen wordt opgelegd de verplichting om te zorgen voor het schoonhouden der straat, welk schoonhouden niet door hen persoonlijk behoeft te geschieden maar ook door anderen kan worden verricht, geen sprake is van persoonlijke diensten, als bedoeld zijn bij art. 192 der Gemeentewet. [2])

Zoo ook zijn hand- en spandiensten geene persoonlijke diensten waartoe de ingezetenen ingevolge art. 192 kunnen worden opgeroepen, maar behooren zij tot de belastingen in natura. [3])

Tot de gevallen, waarin de inwoners, volgens bepaling

---

[1]) Weekblad 3160; van den Honert, G. Z. XXV. 30; van Emden, III. 161; Gemeentestem n°. 949; zie ook arr. H. R. van 7 Dec. 1869; Weekblad 3174, Gemeentestem n°. 961.

[2]) Zie ook arr. H. R. van 21 Juni 1875, Weekblad 3881; Gemeentestem n°. 1249; mr. B. I. L. de Geer, Bijdragen XI; Gemeentestem n°s 748, 749; van Emden, I. 432; V. 83.

[3]) K. B. 26 Juli 1852 (St. 134); K. B. 17 Aug. 1852 (St. 140); Min. miss. van 28 Mrt. 1855 n°. 141; van Oosterwijk blz. 1347; Provinciaal verslag van Zeeland over 1854, blz. 61; Gids pl. best. 1853, 163. Mr. Thieme, Bijdragen VII. 147; Jhr. Mr. J. de Bosch Kemper, Handleiding tot de kennis van het Ned. staatsr. en staatsbestuur, 1865, blz. 622; arr. H. R. van 23 Mei 1871, van den Honert, G. Z. XXV. 452; Belast. X. 94; Ned. Rechtspr. dl. 98 blz. 36.

der verordening op persoonlijke diensten ten behoeve der brandweer, kunnen worden opgeroepen tot persoonlijke dienstpraestatie, moet wel gebracht worden de oefeningen in het hanteeren der brandbluschmiddelen, bij welke gelegenheid dan tevens kan worden onderzocht of die middelen zich nog in voldoenden staat bevinden. Het personeel der brandweer immers zal zich toch wel dienen te oefenen in het omgaan of hanteeren der brandbluschmiddelen wil het in geval van brand terstond nuttig kunnen werken.

Ook de regeering is deze meening toegedaan, zooals blijkt uit de min. miss. van 3 April 1868 n°. 356 [1]), waarin wordt gezegd dat het niet genoeg is dat de vereischte brandbluschmiddelen voorhanden zijn en behoorlijk worden onderhouden, maar dat het ook noodig is „dat „het personeel, met de bediening der brandspuiten be„last, hetzij dit uit een vast corps bestaat, hetzij dat „daartoe de ingezetenen met inachtneming van de artt. „192 en 193 der Gemeentewet geroepen worden, her„haaldelijk worde geoefend, opdat in de ure des gevaars „ieder wete waar hij zich bevinden moet en wat hij te „verrichten heeft."

---

[1]) Schreuder, Aant. 393. Zie' ook de missives van 22 Nov. 1856 n°. 137; Schreuder, Aant. 449; 10 Mrt. 1864 n°. 184; Schreuder, Aant. 438; arr. H. R. van 18 Febr. 1868, Gemeentestem n°. 867; en arr. H. R. van 13 Oct. 1879, Weekblad 4434; Gemeentestem n°. 1472.

§ 2.

Van wie kunnen persoonlijke diensten gevorderd worden?

De wet zegt in art. 192 van *de inwoners der gemeente*. Wie zijn daaronder te verstaan? Als wij in acht houden dat de persoonlijke diensten gevorderd kunnen worden „ter „handhaving der openbare orde of in het algemeen be„lang", en dat deze diensten slechts kunnen worden opgelegd aan hem, die ze persoonlijk kan verrichten, dan meenen wij onder *inwoner* te moeten verstaan, ieder die in de gemeente woont, hetzij hij er gedomicilieerd is, hetzij hij er tijdelijk verblijf houdt, [1]) want ook deze heeft belang bij de handhaving der openbare orde; dus, ieder die in de gemeente woont en die in staat is om gedurende den tijd dat hij tot persoonlijke dienstpraestatie geroepen is, die dienst in persoon te verrichten. Aldus meende ook de minister in zijne missive van 29 September 1853 nº. 110, [2]) waarin wij lezen: „de Gemeentewet „gebruikt in de artt. 192 en 193 de algemeene benaming „van *inwoners*, waaronder niet alleen zij, die hunne „wettige woonplaats in de gemeente hebben, maar ook „de *tijdelijk verblijfhoudenden* te verstaan zijn. Ten be„wijze kan strekken art. 245 derzelfde wet, in welks

---

[1]) Zie ook Gemeentestem nº. 1615; van Emden IX. 72.

[2]) Van Oosterwijk, blz. 710; Schreuder, Aant. 313.

„eerste lid alleen van inwoners der gemeente gesproken „wordt, terwijl uit de volgende zinsneden duidelijk blijkt, „dat de wet daaronder ook de tijdelijk verblijfhoudenden „begrepen heeft. Op de vraag, door de commissie van „rapporteurs in haar verslag op laatstgenoemd artikel ge„daan, wie onder *inwoners* te verstaan zijn, gaf de regee„ring dan ook ten antwoord: „onder inwoners zijn ook „zij begrepen, die slechts in de gemeente verblijven." „Er bestaat ook geene reden, waarom de tijdelijk ver„blijvenden, die evenals de gevestigde ingezetenen, in „de bescherming deelen, die door het gemeentebestuur „wordt verstrekt, niet voor den tijd, dien zij in de ge„meente doorbrengen, in de lasten zouden deelen [1])."

„Al zijn dus ook, wat het wonen betreft, dezelfde per„sonen verplicht tot het praesteeren van persoonlijke dienst „en het betalen van belasting, toch zal er bij het werke„lijk oproepen groot verschil tusschen beiden bestaan, „want al is iemand belastbaar, daarom is hij nog niet „geschikt tot het verleenen van persoonlijke dienst [2])."

Onder *inwoners* moeten wij verstaan *alle* inwoners in de werkelijke beteekenis van het woord, zonder onderscheid

---

[1]) Ofschoon bij de wet van 7 Juli 1865 (St. 79) art. 245 der Gemeentewet gewijzigd is, en het woord „inwoners" daaruit is verdwenen, meenen wij toch dat deze missive van 29 Sept. 1853, nog waarde heeft bij de verklaring van het woord „inwoners", in art. 192 der Gemeentewet voorkomende. Zie ook van Meurs, 37.

[2]) Van Meurs, 38.

van rang of stand. Zoo lezen wij ook in het K. B. van 26 Juli 1852 (St. 134): „dat de Gemeentewet in de artt. „192 en 193 aan de plaatselijke besturen de bevoegdheid „toekennende, de inwoners der gemeente tot het doen „van persoonlijke diensten op te roepen, blijkbaar de be„doeling heeft, dat *alle* ingezetenen zonder onderscheid „van rang of stand daartoe worden verplicht; dat het dus „den gemeenteraad van Soest niet vrijstond deze ver„plichting alleen aan de landbouwende ingezetenen op te „leggen, en de overige klassen van ingezetenen daarvan „vrij te stellen." Evenzoo de ministerieele missives van 20 en 26 Augustus 1856 nos 125 en 111 [1]): „dat art. 192 „de persoonlijke diensten in het algemeen van de inge„zetenen gevorderd wil hebben", en de missive van 27 November 1862 no 131, [2]) waarin gezegd wordt dat eene verordening, waarin o. a. eene classificatie der wachtplichtigen wordt voorgeschreven, in strijd is met de Gemeentewet. Zoo ook lezen wij in het provinciaal verslag van Noord-Holland [3]), dat de regeering te kennen gaf dat haar juist voorkwam de bedenking van Ged. Staten, waarbij bezwaar werd gemaakt tegen de bepaling eener verordening der gemeente Zaandijk, waarbij o. a. aan de *buren* de verplichting werd opgelegd om persoonlijk dienst te doen tot het begraven van lijken, die op kosten van

---

[1]) Schreuder, Aant. 315, 317.
[2]) Schreuder, Aant. 371.
[3]) Provinciaal verslag van N.-Holland over 1870, blz. XXII.

de gemeente moeten worden begraven, zoodat die last, zoo niet uitsluitend, dan toch zeker in den regel zou neerkomen op de bewoners der minst welvarende buurten, welke bepaling tevens aan Z. M den Koning ter vernietiging werd voorgedragen.

Ofschoon wij onder *inwoner* moeten verstaan ieder die in de gemeente woont, hetzij hij er zijn wettig domicilie heeft, hetzij hij er tijdelijk verblijf houdt, is, zooals wij reeds opmerkten, toch slechts hij, die de dienst persoonlijk *kan* verrichten, gehouden aan de oproeping daartoe te voldoen,[1]) en dit wel met 't oog op het geval dat er altijd wel in elke gemeente inwoners zijn, die geacht kunnen worden niet in staat te zijn die diensten in persoon te verrichten en derhalve daarvan hetzij voortdurend of onvoorwaardelijk hetzij tijdelijk of voorwaardelijk behooren te worden vrijgesteld. SCHREUDER[2]) rangschikt onder dezen: de vrouwelijke inwoners; zij, die door ziekelijke gesteldheid, gebreken of zielstoestand buiten staat zijn de dienst in persoon te verrichten; zij, wien het doen van persoonlijke dienst onmogelijk is of geacht kan worden onmogelijk te zijn wegens te jeugdigen leeftijd of te hooge jaren; zij die in het doen van persoonlijke dienst verhinderd worden door eene verplichting tot andere openbare dienst gedurende den tijd, dat zij de door den gemeenteraad gevorderde persoonlijke dienst zouden moeten verrichten.

---

[1]) Zie voor deze meening ook de missive van 10 Maart 1864 n°. 184 (Schreuder, Aant. 316).

[2]) Schreuder, blz 191.

Wij willen hier nog ter loops bijvoegen, om straks bij de bespreking van de plaatsvervanging en afkoop, daarop terug te komen, dat aan hem, wien de persoonlijke dienst om de een of andere reden niet kan worden opgelegd, ook niet kan worden voorgeschreven de afkoopsom te betalen of een' plaatsvervanger te stellen.

Dat wij vrouwen van deze diensten meenen te moeten vrijstellen, zal wel niet behoeven te worden verklaard. Evenwel zijn er toch door gemeentebesturen wel eens verordeningen gemaakt, waarbij ook aan vrouwen persoonlijke diensten werden opgelegd; doch hiertegenover stond telkens de meening der regeering dat deze verplichting niet aan vrouwen kan worden opgelegd. Zoo werd in eene plaatselijke verordening bepaald dat bij brand ook van vrouwen persoonlijke diensten zouden kunnen worden gevorderd; in zijne missive van 14 Juli 1856 n°. 213 [1]) gaf de minister te kennen dat onder de persoonlijke diensten van art. 192 de zoodanige te verstaan zijn die *in persoon* kunnen worden waargenomen, en dat daartoe geene vrouwen kunnen worden opgeroepen. Uit eene andere plaatselijke verordening op het brandwezen was het gevolg te trekken dat, waar eene vrouw als hoofd van het gezin is te beschouwen, de verplichting tot het doen van dienst op haar zou rusten; hiertegen werd bij min. missive van 20 Aug. 1856 n°. 125 [2]) opgemerkt, dat

---

[1]) Van Oosterwijk, blz. 603. Schreuder, Aant. 327.

[2]) Schreuder, Aant, 315,

onder de persoonlijke diensten van art. 192 de zoodanige te verstaan zijn, die *in persoon* kunnen worden verricht, en dat alzoo die verplichting niet aan vrouwen kan worden opgelegd. [1])

De vrouwen behooren dus buiten dienstverplichting te worden gehouden en — evenals de vrouwen — ook zij, die door hoogen leeftijd tot de dienst moeten worden geacht niet in staat te zijn, want die hooge leeftijd zal meestentijds hen wel ongeschikt doen zijn om de opgelegde diensten in persoon te verrichten. [2]) En zoo kunnen wij dus als onvoorwaardelijk of voortdurend van persoonlijke dienstpraestatie vrijgesteld aanmerken de vrouwen en de mannelijke inwoners van hoogen leeftijd.

Wat hen aangaat, die tot het praesteeren van persoonlijke diensten geacht kunnen worden nog ongeschikt te zijn wegens te jeugdigen leeftijd, zij zullen tot dienstpraestatie geroepen worden wanneer zij den leeftijd bereikt hebben, waarop zij geacht kunnen worden voldoende lichamelijk ontwikkeld te zijn om de gevorderde diensten te verrichten. Voor dezen bestaat dus slechts eene voorwaardelijke of tijdelijke vrijstelling.

Met het oog nu zoowel op de inwoners van hoogen als die van jeugdigen leeftijd, ware het wel wenschelijk, dat

---

[1]) Zie ook de missives van 26 Aug. 1856 n°. 111 (Schreuder, Aant. 317); van 10 Mrt. 1864 n°. 184 (Schreuder, Aant. 316); en het Provinciaal verslag van Groningen over 1879 (Gemeentestem n°. 1525).

[2]) Zie het K. B. van 18 Aug. 1869 (St. 146).

in elke plaatselijke verordening op het vorderen van persoonlijke diensten van de inwoners, worde opgenomen eene bepaling, tusschen welke levensjaren de inwoners tot deze diensten kunnen worden opgeroepen.

Dat zij, die door ziekelijke gesteldheid, gebreken of zielstoestand buiten staat zijn de diensten in persoon te vervullen, behooren te worden vrijgesteld, vinden wij ook aangenomen in het K. B. van 18 Aug. 1869 (St. 146). Deze personen zullen evenwel slechts behooren tot de voorwaardelijk vrijgestelden, want wanneer de toestand, die hen in de physieke onmogelijkheid stelt tot persoonlijke dienstpraestatie, mocht veranderen en zij daardoor geschikt zijn geworden om in persoon dienst te doen, dan zullen zij evenals de overige inwoners op de lijst der dienstplichtigen moeten worden gebracht. Voor deze personen bestaat gedurende den tijd dat zij niet in staat zijn de gevorderde diensten te verrichten, geene verplichting; en zoo ook kunnen dienstplichtigen, die tijdelijk wegens ziekte buiten staat zijn om persoonlijke diensten te praesteeren, niet tot nadienst worden verplicht, want gedurende hunne ziekte rustte geene verplichting op hen.

Ook de vrijstelling van deze personen, die physiek buiten staat zijn tot persoonlijke dienstverrichting, zal in de verordening moeten worden opgenomen. [1]) Dat de verordening de redenen van vrijstelling van de dienst moet

---

[1]) Zie ook Gemeentestem n°. 1481.

opgeven, was ook de meening der regeering in het K. B. van 11 Mei 1862 (St. 47).

Wij hebben thans nog te bespreken de dienstplicht van die inwoners, welke in het doen van persoonlijke dienst verhinderd worden door eene verplichting tot andere openbare dienst gedurende den tijd, dat zij de gevorderde persoonlijke dienst moeten verrichten; en hierbij hebben wij op 't oog niet alleen de gemeente-, maar ook en vooral de rijksambtenaren, die, hetzij tot handhaving der openbare orde, hetzij tot beveiliging van goederen en waarden, hun ambtshalve toevertrouwd, in de onmogelijkheid zijn of kunnen geacht worden te zijn gesteld, om, zullen zij, gedurende den tijd dat zij ten behoeve der gemeente persoonlijke diensten moeten praesteeren, hunne uit hunne ambtsbetrekking voortvloeiende verplichtingen kunnen volbrengen, de diensten, waartoe het gemeentebestuur hen roept, in persoon te vervullen [1]).

De juiste grens tusschen de vrijstelling of dienstplichtigheid van deze personen is moeilijk te trekken [2]). Wij meenen dan ook met SCHREUDER te moeten zeggen: „eischt het algemeen belang vrijstelling van hen, op wie „reeds verplichtingen in dat belang rusten, de billijkheid „tegenover de andere inwoners vordert, dat die vrijstel„ling alleen dàn gelde, wanneer en voor zoolang de „vrijgestelden ambtshalve verhinderd worden de van hen

---

[1]) Schreuder, blz. 195.

[2]) Zie ook: Gemeentestem nos. 1276, 1277.

„door de plaatselijke verordening gevorderde diensten in „persoon te verrichten." [1]) Deze meening werd ook gedeeld in de min. missive van 3 Januari 1863 n°. 235 [2]), waarin wij lezen: „er is geen bezwaar dat de raad hen „vrijstelle, die door eene openbare betrekking verhinderd „worden de dienst *zelven* waar te nemen, maar op welken „grond worden daaronder de raadsleden, de secretaris, „de koster, de onderwijzer der jeugd, de apothekers en „de wijkmeesters gerangschikt?" In eene plaatselijke verordening op de persoonlijke diensten bij de brandweer werden onder meer vrijgesteld de gemeenteraadsleden en de hoofd- en hulponderwijzers; Gedep. Staten merkten hierop aan, en de minister vereenigde zich hiermede: [3]) „het is juist dat zij worden vrijgesteld die door eene „openbare betrekking verhinderd worden de dienst *zelven* „waar te nemen, maar op welken grond worden daar„onder ook de leden van den gemeenteraad en de hoofd„en hulponderwijzers gerangschikt?"

Hieruit blijkt dus dat de regeering de meening is toegedaan, dat hij, die door eene openbare betrekking verhinderd wordt de dienst in persoon waar te nemen, behoort te worden vrijgesteld, en dit wordt duidelijk bevestigd in het K. B. van 20 October 1883 (St. 145) ter vernietiging van een paar bepalingen der verordening

---

[1]) Schreuder, blz. 197.

[2]) Schreuder, aant. 335.

[3]) Missive van 8 Juli 1872 (Schreuder, aant. 335).

op het brandwezen in de gemeente Loenen van 6 April 1882; in welk besluit wij lezen de overwegingen: „dat „in art. 2 (der verordening) van de dienst bij het brand- „wezen worden vrijgesteld de leden van den raad, de ge- „meente-secretaris en ontvanger, de rijks- en gemeente- „ambtenaren, de notaris, de leeraren van godsdienstige „gezindheden, de onderwijzers der openbare en bijzondere „scholen, de geneeskundigen en apothekers, de spoorweg- „beambten aan de stations werkzaam, de baan- en brug- „wachters bij den spoorweg, de personen belast met het „ophalen der bruggen over publieke vaarten en de sluis- „wachters; dat art. 192 der Gemeentewet, aan den raad „de bevoegdheid gevende om van de ingezetenen in het „openbaar belang persoonlijke diensten te vorderen, be- „doelt dat *alleen zij* van de verplichting zullen worden „ontheven, die in de onmogelijkheid zijn de door den „raad gevorderde dienst *in persoon* te verrichten; dat „de wet derhalve wel aanleiding geeft om van de dienst „op het brandwezen die ingezetenen vrij te stellen, die „andere plichten in het openbaar te vervullen hebben, „doch daarentegen de vrijstelling, in art. 2 der verorde- „ning vermeld, verder gaat dan de wet toelaat." [1])

---

[1]) Zoo ook het K. B. van 10 Januari 1885 (St. 4), ter vernietiging der verordening der gemeente Stad Delden van 6 Nov. 1884.

Advies Gedep. Staten van Zeeland, 1884, waarmede de minister zich vereenigde, Gemeentestem n°. 1792.

Mr. E. L. van Emden, vervolg op Mr. D. Leon, de rechtspraak en de administratieve beslissingen op de Nederl. Staatswetten, X. 81.

Zoo lezen wij ook reeds in K. B. van 15 Juli 1858 (St. 58): „dat art. 192 der Gemeentewet, aan den raad „de bevoegdheid gevende, om van de ingezetenen in „het openbaar belang *persoonlijke* diensten te vorderen, „niet kan bedoeld hebben, dat zoodanige diensten ook „geeischt kunnen worden van hen, die *wegens eene op „hen rustende verplichting tot andere openbare dienst*, in „de onmogelijkheid zouden zijn de door den raad gevor„derde dienst *in persoon* te verrichten."

Oogenschijnlijk zou men zeggen dat hierin hetzelfde te kennen wordt gegeven, als in de ministerieele missive van 3 Januari 1863; dit is evenwel niet 't geval, want terwijl in deze missive gezegd wordt, dat vrijgesteld moet worden als de betrekking verhindert om in persoon de dienst waar te nemen, wordt in het K. B. van 1858 (St. 58) voor eenige rijksambtenaren absolute vrijstelling van het praesteeren van persoonlijke diensten ten behoeve der gemeente geeischt. Dit K. B. namelijk strekte tot vernietiging van bepalingen eener verordening op het brandwezen der gemeente Stad Almelo, volgens welke alle mannen tusschen 23- en 50jarigen leeftijd, verplicht zouden zijn tot persoonlijke dienstpraestatie, terwijl hiervan werden vrijgesteld zij, die door lichamelijke gesteldheid of om andere redenen, ter beoordeeling van burgemeester en wethouders, tot het verstrekken van diensten ongeschikt zijn; en deze vernietiging had plaats op grond: „dat deze bepalingen door burgemeester en wethouders „van Stad Amelo in dien zin worden uitgelegd, dat tot

„het verrichten van dienst bij de brandweer ook verplicht
„zijn zoodanige rijksambtenaren, die door hunne betrek-
„king, juist bij het ontstaan van brand, andere plichten
„in het openbaar belang te vervullen hebben, hetzij ter
„handhaving der openbare orde, hetzij ter beveiliging van
„goederen en waarden, die hun van 's rijkswege zijn toe-
„vertrouwd; dat dan ook dit collegie zich onbevoegd heeft
„verklaard het verzoek van den officier en den substituut-
„officier van justitie bij de rechtbank, den betaalmeester,
„den bewaarder van de hypotheken en van het kadaster,
„den cipier van het huis van arrest, den rijksveldwachter
„en den concierge van de rechtbank te Almelo, om
„vrijstelling van de dienst bij de brandweer in te wil-
„ligen, en hen naar de, in de verordening krachtens
„art. 193 der Gemeentewet opgenomen, bepalingen omtrent
„plaatsvervanging en afkoop heeft verwezen; dat de ge-
„meenteraad van Stad Almelo aan deze uitlegging der
„verordening zijne goedkeuring heeft gehecht, en verklaard
„heeft dat de genoemde rijksambtenaren niet van de
„dienst der brandweer konden worden vrijgesteld; dat
„intusschen art. 192 der Gemeentewet aan den raad
„de bevoegdheid gevende, om van de ingezetenen in
„het openbaar belang persoonlijke diensten te vorderen,
„niet kan bedoeld hebben, dat zoodanige diensten ook
„geeischt kunnen worden van hen, die wegens eene
„reeds op hen rustende verplichting tot andere openbare
„dienst, in de onmogelijkheid zouden zijn de door den
„raad gevorderde dienst in persoon te verrichten; dat

„derhalve de bovenvermelde bepalingen strijdig zijn met „de wet."

De bedoeling van de genoemde rijksambtenaren was blijkbaar, meenen wij, om eene voortdurende vrijstelling te verkrijgen; terecht, onzes inziens, werd dit verzoek niet door den raad ingewilligd, en werden requestanten, wilden zij voortdurend van het persoonlijk dienen bevrijd zijn, verwezen naar de in de verordening, overeenkomstig art. 193 der Gemeentewet, opgenomen bepalingen omtrent plaatsvervanging en afkoop; bij deze verwijzing had kunnen worden gevoegd — het was evenwel niet noodzakelijk — de opmerking dat indien requestanten, in een voorkomend geval van brand in hunne ambtsbetrekking moeten werkzaam zijn, zij geacht kunnen worden buiten staat te zijn tot persoonlijke dienstpraestatie ten behoeve der gemeente en derhalve gegronde reden hebben om, volgens de bepaling der verordening, van burgemeester en wethouders vrijstelling te verkrijgen.

In denzelfden geest als het K. B. van 1858 (St. 58), is het K. B. van 18 Augustus 1869 (St. 146), ter vernietiging wegens strijd met de wet van de bepaling eener verordening der gemeente Stad Almelo, waarbij tot de dienst bij de brandweer werden verplicht de 23- tot 57jarige ingezetenen. Dit K. B. gaf de overweging: „dat „die verplichting (in de verordening) algemeen is en niet „vrijgesteld worden zoodanige rijksambtenaren, die door „hunne betrekking juist bij het ontstaan van brand andere „plichten in het algemeen belang te vervullen hebben,

„hetzij tot handhaving der openbare orde, hetzij tot be-
„veiliging van goederen en waarden, hun van rijkswege
„toevertrouwd."

Zoo ook vernietigden om dezelfde reden het K. B. van 23 October 1869 (St. 165), eene verordening der gemeente Purmerend, [1]) en het K. B. van 12 Maart 1876 (St. 52), eene verordening der gemeente Zevenbergen. [2])

In de Bijdragen [3]) wordt het K. B. van 1858 (St. 58), besproken, en hetgeen daar gezegd wordt, meenen wij ook op de Koninklijke besluiten van 1869 (Stn. 146 en 165) en 1876 (St. 52) toepasselijk te mogen vinden: „het „schijnt niet boven alle bedenking te zijn uitgemaakt, dat „de bij het besluit genoemde ambtenaren als de officier „en de substituut-officier van justitie, de betaalmeester, „enz. *per se* en *steeds* als *rijks*ambtenaren dienst moeten „verrichten als zoodanig, in geval van brand. Dit meenen „wij zou het geval moeten zijn, vooral in het te dezen „aanzien door de regeering gehuldigd stelsel." [4])

Het is voorzeker zeer wel mogelijk dat er rijksambtenaren zijn, die tengevolge van hunne betrekking, juist bij het ontstaan van brand plichten in het algemeen belang te vervullen hebben, waardoor zij buiten staat

---

[1]) Omdat de ontvanger der registratie niet was vrijgesteld.

[2]) Wegens niet-vrijstelling van rechterlijke ambtenaren.

[3]) Zie ook Gemeentestem n°s. 357, 358.

[4]) Bijdragen tot de kennis van het staats-, prov.- en gem.- in Nederl., II. 145.

worden gesteld om ten behoeve der gemeente persoonlijke diensten te praesteeren; die ambtenaren zullen, in geval van brand, hebben te zorgen dat het hun toevertrouwde buiten gevaar blijve, maar met deze zorg zijn zij *steeds* belast en zij behooren niet eerst daartoe over te gaan in geval van brand in hunne gemeente; en dewijl die ambtenaren toch ook niet voortdurend in de hun door het rijk opgedragen functien werkzaam zijn, maar dagelijks wel meerdere uren zich niet met hun ambtsbezigheden onledig houden, zoo zullen zij, meenen wij, wel degelijk op de lijst der ten behoeve der gemeente tot dienstpraestatie verplichte ingezetenen kunnen worden gebracht, mits in de verordening op deze diensten de bepaling worde opgenomen dat bij gegronde reden van verhindering, vrijstelling kan worden verkregen en dit wel met 't oog op 't geval dat de ambtenaar gedurende den tijd dat hij moest dienst doen ten behoeve der gemeente, werkelijk in functie is als ambtenaar, of voor 't geval dat de ambtenaar meer dan gewone zorg voor het hem ambtshalve toevertrouwde zal hebben uit te oefenen, indien er brand is in de nabijheid van het perceel of de plaats, waar zich de hem toevertrouwde goederen en waarden bevinden, zoodat die goederen en waarden inderdaad min of meer in gevaar verkeeren; en wij zullen toch waarlijk wel mogen aannemen dat in zoodanig geval vrijstelling nimmer zal worden geweigerd.

Aldus meende ook, in afwijking met de boven vermelde koninklijke besluiten, de regeering in 1874. Op een

adres namelijk van den griffier bij het kantongerecht te Wageningen, zich beklagende over de hem opgelegde persoonlijke dienst bij de brandweer ofschoon hij bij brand verplicht is te zorgen voor het behoud van de ter griffie aanwezige bescheiden, werd door den minister, namens Z. M., bij beschikking van 18 December 1874 te kennen gegeven „dat, blijkens het op zijn adres ingewonnen „bericht van Gedep. Staten, de verordening bepaalt, dat „bij wettige verhindering, door burgemeester en wethouders „vrijstelling van de dienst verleend kan worden, en alzoo „de noodige voorziening bestaat, dat bij brand in de „nabijheid van de griffie van het kantongerecht, zijne „tegenwoordigheid op die griffie vereischt wordt." [1])

„Wat nu de vraag betreft, of rijksambtenaren moeten „worden vrijgesteld bij plaatselijke verordening, van „persoonlijke diensten door deze gevorderd, zoo moeten „wij voorzeker de moeilijkheid erkennen, waarin die amb„tenaren, welke als zoodanig dienstplichten moeten „vervullen op hetzelfde oogenblik, waarop zij tot persoon„lijke diensten worden opgeroepen, zich zullen bevinden. „Doch moet deze moeielijkheid door den plaatselijken „wetgever worden opgelost? Wij gelooven het niet, alle „inwoners der gemeente kunnen tot persoonlijke diensten „worden opgeroepen. De wet onderscheidt niet. Het is „bovendien den plaatselijken wetgever niet gegeven, alle „de functiën en verplichtingen van alle mogelijke rijks-

---

[1]) Gemeentestem n°. 1220; Schreuder, aant. 1438.

„ambtenaren te kennen, zoodat hij telkens bij het opleggen „van persoonlijke diensten zoude kunnen onderscheiden, „wie daarmede mogen worden belast, wie niet. Ook de „regeering heeft in het bovenaangehaalde besluit (van 15 „Juli 1858, St. 58) volstrekt niet aangenomen, dat *alle* „rijksambtenaren moeten worden vrijgesteld. [1]) Indien „hierdoor moeilijkheid in de toepassing zal ontstaan, dan „is die naar onze meening gelegen in de wet zelve, die, „wilde men de rijksambtenaren, of een deel van hen, vrijge- „steld zien, die uitzonderingen had behooren op te noemen." [2])

Zoo wordt ook in de Gemeentestem [3]) betoogd „dat het „niet de zaak is van de gemeente om hiervoor vrijstelling „te geven. Het geldt hier eene verplichting die men als „inwoner tegenover de gemeente te vervullen heeft en „nu gaat het de gemeente niet aan of men wegens andere „verplichtingen, al zijn dat ook publiekrechtelijke, de „bedoelde dienst niet in persoon kan vervullen." [4])

Zooals wij reeds opmerkten, meenen wij, dat wat aangaat de vrijstelling der rijksambtenaren, de juiste zienswijze is die, welke de regeering huldigde in de beschikking van den minister van binnenlandsche zaken van 18 December 1874. De koninklijke besluiten van 15

---

[1]) Zie eene beschikking van den minister van binnenlandsche zaken van 3 Mei 1861 n°. 191. Schreuder, aant. 334.

[2]) Bijdragen tot de kennis van het staats-, prov.- en gem.-best. in Nederl, II, 146.

[3]) Gemeentestem n°. 947.

[4]) Van Meurs, blz. 41 sq.

Juli 1858, 18 Augustus en 23 October 1869, spreken van *rijks*ambtenaren, en noemen er ook enkele op; doch behalve de in die besluiten genoemde, zijn er nog meerdere rijksambtenaren, die, in gevallen van brand, oproer, plundering, enz., ambtsplichten hebben te vervullen. Een zekere deurwaarder nu, meende dat ook hij kon worden gerekend zoodanig ambt te bekleeden, en vroeg daarom met het oog op het K. B. van 15 Juli 1858 (St. 58) vernietiging aan eener verordening op de nachtwachtdienst waarbij hij op de lijst der wachtplichtigen was gebracht. Bij ministerieele beschikking van 3 Mei 1861 n°. 191 [1]) evenwel, werd dit verzoek afgewezen met de overweging „dat wel, gelijk ook vroeger door de regeering is aange-„nomen, eene dienst als de bedoelde in den zin der wet „niet te vorderen is van die rijksambtenaren, welke juist bij „het ontstaan van brand in het belang der algemeene „veiligheid en der openbare orde in hunne rijksbetrekking „werkzaam moeten zijn, of die bij zoodanige gelegenheid „juist moeten waken voor de beveiliging van hetgeen van „rijkswege aan hunne zorg is toevertrouwd, maar dat „onder die rijksambtenaren evenwel de deurwaarder bij „een kantongerecht niet te rangschikken is." De regeering wilde dus voor de deurwaarders geene vrijstelling voorgeschreven hebben, „al zijn zij openbare bewaarders van „authentieke akten, zooals wisselprotesten enz [2])." Maar

---

[1]) Schreuder, aant. 334.

[2]) Schreuder, blz. 195.

wel wilde de minister, blijkens eene missive van 2 October 1861 n° 157 [1]) onder verwijzing naar het K. B. van 15 Juli 1858 (St. 58), vrijstelling voor de ambtenaren van postkantoren; „maar bestaat niet gelijke reden voor de „ambtenaren bij de telegraafkantoren, bij de spoorweg„diensten? En zouden dan althans notarissen, in wier „bewaring stukken zijn, die voor velen soms onberekenbare waarde hebben en voor welker bewaring hij ver„antwoordelijk is, zoo men voor openbare ambtenaren „het recht van uitzondering erkent, niet evenzeer recht„matig in die uitzondering moeten deelen? [2])" En toch wenschte de regeering, onder verwijzing naar het K. B. van 15 Juli 1858 (St. 58) wel wijziging der verordening op de persoonlijke diensten bij de brandweer der gemeente Heinkenszand, opdat de rijksontvanger van die diensten zou worden vrijgesteld; de gemeenteraad van H. evenwel, meende de verordening niet te moeten wijzigen, op grond dat het genoemde koninklijk besluit niet van algemeene toepassing zou zijn, maar slechts de gemeente Stad Almelo zou gelden, terwijl, indien men wilde handelen naar des ministers gevoelen, het ten platten lande veelal moeilijk zal zijn een voldoende brandweer te formeeren; deze bezwaren kwamen aan Gedep. Staten niet ongegrond voor, en de zaak had geen verder gevolg [3]).

---

[1]) Schreuder, aant 333.

[2]) Schreuder, blz. 195.

[3]) Provinciaal Verslag van Zeeland over 1867, blz. 197.

Zoo blijkt dus, dat de regeering niet verlangt, dat de rijksambtenaren *per se* en *steeds* zullen worden vrijgesteld. Dit wordt bevestigd door het K. B. van 28 Februari 1883 (St. 27) tot vernietiging der verordening op de persoonlijke diensten der gemeente Haarzuilens van 31 Juli 1882. In dit besluit namelijk lezen wij de overweging: „dat in de verordening van „de vervulling dier diensten worden vrijgesteld ambte„naren in 's rijks dienst; dat art. 192 der Gemeentewet „aan den raad de bevoegdheid gevende om van de inge„zetenen in het openbaar belang persoonlijke diensten te „vorderen, bedoelt dat *alleen zij* van de verplichting zullen „worden ontheven, die in de onmogelijkheid zijn de door „den raad gevorderde dienst *in persoon* te verrichten; „dat de wet derhalve wel aanleiding geeft om die rijks„ambtenaren vrij te stellen, die bij verstoring der openbare „orde of bij brand andere plichten in het openbaar belang „te vervullen hebben, doch daarentegen vrijstelling van „*alle* rijksambtenaren met voornoemd artikel niet over„eenstemt; dat toch de betrekking van rijksambtenaar „op zich zelve niet de onmogelijkheid schept om de „gevorderde diensten in persoon te vervullen; dat der„halve de vrijstelling van genoemde ambtenaren van „de persoonlijke diensten in de gemeente H. strijdt met „de wet [1])."

---

[1]) Zie ook: Gemeentestem n°. 1642.

Zoo ook zullen geestelijken en bedienaren der godsdienst niet *per se* en *steeds* mogen worden vrijgesteld [1]). Deze vraag kwam voor, toen in eene verordening der gemeente Doesburg bepaald werd, dat ook de geestelijken tot persoonlijke dienstpraestatie in geval van brand zouden worden opgeroepen; „de predikant vond het toen noodig o. a. te „verklaren, dat zoolang de commune van Parijs hier nog „niet was ingevoerd, hij geen dienst zou doen bij de „brandspuit; te zamen met den pastoor en den kape„laan betoogde hij dat deze dienst met hun ambt streed „en dat zij dus behoorden te worden vrijgesteld". [2]) Hierop wijzigde de raad zijne verordening en stelde de geestelijken en bedienaren der godsdienst vrij. Gedep. Staten kwamen evenwel tegen deze vrijstelling op, waarvan het gevolg was dat de minister in zijne missive van 5 Mei 1876 [3]) te kennen gaf: „de vrijstelling zal in de eene „gemeente volstrekt niet vereischt worden en in eene an„dere gemeente zal zij in het publiek belang noodig te „achten zijn en de beoordeeling hiervan zal voor elke ge„meente zeker het best aan den raad, als met de plaat„selijke omstandigheden meest bekend, over te laten zijn; „op dien grond, waarmede Z. M. zich heeft vereenigd, „mocht in de vrijstelling worden berust".

---

[1]) Zie: Gemeentestem n°s. 1276, 1277, 1487. Gemeenteblad, Weekblad voor burgerl. administr., n°. 1369.

[2]) Van Meurs, blz. 43.

[3]) Gemeentestem n°. 1367.

Wij gelooven niet, dat er gegronde reden kan bestaan om geestelijken en bedienaren der godsdienst vrij te stellen; en mochten er in eene gemeente zoodanige redenen bestaan, dan zullen zij ook wel gelden voor personen die andere kerkelijke ambten bekleeden, en ook voor geneesheeren en onderwijzers en apothekers, enz.

Wat aangaat de *gemeente*-ambtenaren, met dezen is het anders gesteld. „Algemeen is men het eens, dat zij die „ten behoeve der gemeente juist op het oogenblik van „brand b. v. een' anderen plicht te vervullen hebben, „niet kunnen worden opgeroepen, daar bij hen geen sprake „kan zijn van verplichting daartoe". [1]) De gemeenteraad of tenminste burgemeester en wethouders weten toch wel altijd welke verplichtingen de gemeente-ambtenaren hebben, en kunnen zij dus bij het maken der verordening daarop acht geven. En indien dus bij plaatselijke verordeningen de gemeente-ambtenaren worden verplicht tot persoonlijke dienstpraestatie zonder dat zij wegens gegronde reden van verhindering vrijstelling kunnen verkrijgen, dan zullen zij, wanneer zij worden opgeroepen gedurende den tijd dat zij ambtsplichten te vervullen hebben, gehouden zijn om de verplichting, die hun ambt hen oplegt tijdelijk te laten varen om ten behoeve der gemeente persoonlijk te kunnen dienst doen. [2]) Maar is in de verordening de bepaling opgenomen dat wegens

---

[1]) Van Meurs, blz. 40.

[2]) Zie ook: van Emden III, 162.

gegronde reden vrijstelling kan worden verleend, dan zal ook bij gemeenteambtenaren, — evenals bij de rijksambtenaren,— de al of niet vrijstelling moeten plaats hebben naar de, onzes inziens, juiste zienswijze der regeering uitgedrukt in de ministeriecle beschikking van 18 December 1874.

Wat eindelijk aangaat de provinciale ambtenaren, zij moeten volkomen gelijk gesteld worden met de rijksambtenaren.

Wij moeten altijd in het oog houden dat zoo min mogelijk mag worden vrijgesteld, want dat eigenlijk elke vrijstelling het werk der dienstplichtigen verzwaart. „Eischt „het algemeen belang vrijstelling van hen, op wie reeds „verplichtingen in dat belang rusten, de billijkheid tegenover „de andere inwoners vordert, niet slechts dat die vrijstelling „alleen dàn gelde, wanneer en voor zoolang de vrijgestelden „ambtshalve verhinderd worden, de van hen door de „plaatselijke verordening gevorderde diensten in persoon „te verrichten, maar ook dat overigens geene vrijstellin„gen worden verleend dan wanneer ziekte, lichaamsge„brek of zielstoestand het doen van persoonlijke dienst „onmogelijk maakt [1])".

Wij hebben thans alle redenen van vrijstelling behandeld, en toch vinden wij in eene plaatselijke verordening eene vrijstelling vermeld om geheel andere reden dan

---

[1]) Schreuder, blz. 197. Gemeentestem n°. 1481.

eene der door ons besprokene en welke ons — ofschoon er geen wettige grond voor bestaat — niet onbillijk kan voorkomen, namelijk de vrijstelling van bewoners van huizen, op eenigen afstand verwijderd van de kom der gemeente. Gedep. Staten meenden dat voor deze vrijstelling van een gedeelte der bevolking, geen afdoende grond schijnt aanaanwezig te zijn; bij min. miss. van 18 October 1866 nº. 172 [1]) werd hierop geantwoord: „het schijnt de bedoeling, „dat in die meer afgelegen plaatsen geene wacht zal „worden gehouden en het is dan billijk, dat de daar „wonenden, het voordeel der nachtwacht missende, ook „van de lasten bevrijd blijven. Maar bovendien schijnt er „een voldoende grond om niet op te roepen te bestaan, „waar, gelijk op die afgelegen plaatsen bij minder be„volking het geval zal zijn, het te huis blijven ter eigen „beveiliging noodig is." In tegenovergestelden zin evenwel was de miss. van 25 Februari 1864 nº 242 [2]), waarbij de regeering zich vereenigde met de bedenking van Gedep. Staten dat het twijfelachtig schijnt of door den raad aan den burgemeester de bevoegdheid kan worden toegekend om een gedeelte van de bevolking der gemeente van nachtwachtdienst te verschoonen, terwijl de inwoners uit de andere gedeelten der gemeente deze dienst moeten verrichten. En zoo ook lezen wij in een provinciaal verslag [3]), dat vrijstelling van inwoners buiten de kom der

[1]) Schreuder, aant. 312.

[2]) Schreuder, aant. 372.

[3]) Provinciaal Verslag van Z.-Holland over 1876.

gemeente niet is toegelaten, volgens mededeeling van den minister aan Gedep. Staten [1]).

Met het oog nu op de vele moeilijkheden, die zooals wij gezien hebben, zich kunnen voordoen, is het gemeentebesturen wel geraden in de verordening, bedoeld in art. 193 der Gemeentewet, de vrijstellingen nauwkeurig te vermelden; en zullen zij daarbij tevens moeten indachtig zijn, — willen zij geen gevaar loopen dat de verordening vernietigd wordt — aan den wil der regeering om die rijksambtenaren, welke juist in geval van brand b. v. andere plichten in het openbaar belang te vervullen hebben, vrij te laten. Dat de voortdurende vrijstellingen in de verordening moeten worden vermeld, en het niet aan het dagelijksch bestuur mag worden overgelaten om deze te verleenen, meende ook de regeering in het K. B. van 11 Mei 1862 (St. 47), waarin wij deze overweging vinden: „dat toch ingevolge de wetsbepalin„gen de verordening de inwoners tot het doen van per„soonlijke diensten oproept, en dus ook de verordening „de redenen van vrijstelling van de dienst moet opgeven [2])."

De persoonlijke diensten zullen niet gevorderd mogen worden, dan wanneer zij noodzakelijk zijn ter handhaving der openbare orde of in het algemeen belang, maar dan

---

[1]) Gemeentestem n°. 1380.

[2]) Zie zoo ook de missive van 3 Mei 1861 n°. 191 (Schreuder, aant. 336).

„moet ieder inwoner der gemeente daartoe medewerken „en het zijne bijdragen, want ieder heeft er belang bij „dat de openbare orde bewaard, het algemeen belang, „waaronder het zijne is begrepen, bevorderd wordt [1]);" en daarom zal bij het verleenen van vrijstelling ook noodzakelijkheid daartoe moeten bestaan; want elke vrijstelling verzwaart den last der dienstdoenden, en wanneer dus de vrijstelling niet noodzakelijk is, behoort ze ook niet te worden verleend; want al beschouwt de wet de persoonlijke diensten niet als eene belasting, in de werkelijkheid hebben zij er toch veel van: het beginsel van art. 172 der Grondwet behoort dus ook hierbij zooveel mogelijk te worden in acht genomen. [2])

---

§ 3.

Wanneer kunnen persoonlijke diensten gevorderd worden?

Hierop een antwoord te geven met bepaalde aanwijzing van de gevallen, waarin deze diensten van de inwoners kunnen gevorderd worden, zal steeds moeilijk zijn. Uit de memorie van toelichting merkten wij reeds op, dat het de bedoeling was, gemeentebesturen slechts

---

[1]) Schreuder, blz. 198.

[2]) Schreuder, blz. 198. Zie ook Gemeentestem n°. 1481.

voor buitengewone gevallen de bevoegdheid tot het vorderen van deze diensen te geven, terwijl, om te voorkomen dat deze bevoegdheid in dwingelandij ontaarde, zij aan voorwaarden gebonden werd.

De wet nu noemt geene gevallen op, doch zegt wel duidelijk en stellig, dat deze diensten slechts *tijdelijk* kunnen worden gevorderd *ter handhaving der openbare orde, of in het algemeen belang, wanneer de bijstand der plaatselijke beambten of vrijwillige hulp ongenoegzaam is, en de plaatselijke middelen het betalen van hulp niet gedoogen, in gevallen, aan te geven in eene plaatselijke verordening, waarin ook de aard en duur dezer diensten moeten zijn geregeld, en, zooveel mogelijk, elk inwoner moet worden vrijgelaten de hem opgelegde diensten door een' plaatsvervanger te doen waarnemen of voor geld af te koopen.*

Eerst wanneer alle deze voorwaarden vervuld zijn, alle deze omstandigheden aanwezig zijn, kunnen de inwoners tot persoonlijke dienstpraestatie worden opgeroepen. „De „persoonlijke diensten, zeide de regeering in hare memorie „van toelichting, zijn eigenlijk eerst dan noodzakelijk, wan„neer het bestuur door zijne eigene beambten de zaak niet „kan redden, of voor loon de hulp van anderen niet kan „verkrijgen. Het blijkt wel uit de geschiedenis der wet, „dat hier bedoeld worden die diensten in wier vervulling „in den regel de gemeente zelve moet voorzien, — de be„doelde artikelen worden dan ook gevonden in den titel, die „tot opschrift heeft: van de regeling en het bestuur van

„de *huishouding* der gemeente, — maar tevens dat niet „dan buitengewone en onvoorziene omstandigheden, die „slechts van tijd tot tijd terugkeeren, waarbij men op „eens, hoewel geheel tijdelijk, de hulp van velen behoeft, „tot het vorderen dezer diensten aanleiding kunnen geven, „en geenszins de vooraf te berekenen behoeften van de „gemeentehuishouding. De woorden van art. 192: „wan„neer de bijstand der plaatselijke beambten enz.", staan „niet op zich zelf, maar zijn te beschouwen in verband „met de woorden die voorafgaan: „ter handhaving der „openbare orde of in het algemeen belang". Indien eigen „hulp nog zoo bezwarend is, en de plaatselijke middelen „nog zoo gering zijn; wanneer de gevorderde diensten „niet strekken òf ter handhaving der openbare orde òf in „het algemeen belang, zij mogen niet op grond van art. „192 aan de ingezetenen opgelegd worden; zoowel de „woorden als de geschiedenis van genoemd artikel toonen „dit nauwe verband ten duidelijkste aan; juist omdat alle „deze omstandigheden te zamen moeten gaan, kan hier „niet aan voorziening in eene *geregelde*, *gewone*, *voortdu„rende* dienst gedacht worden; de omstandigheid dat „persoonlijke diensten slechts *tijdelijk* kunnen worden „opgelegd, toont dit nader aan; terwijl de conditio „sine qua non van de heffing, de ongenoegzaam„heid van de plaatselijke middelen en van de hulp van „eigen beambten om in de dienst te voorzien, het eene „jaar aanmerkelijk kan verschillen van het andere, zoodat „ook het algemeen belang niet kan meêbrengen, dat bij

„voortduring op de bij art. 192 bedoelde wijze in de „dienst worde voorzien." [1])

Wat hebben wij onder *tijdelijk* te verstaan? Wordt hiermede bedoeld dat elk inwoner op zich zelf kan worden opgeroepen, om slechts tijdelijk dienst te doen, om als de tijd voor hem verstreken is door een ander te worden afgelost of opgevolgd, zoodat er op deze wijze eene geregelde dienst wordt geformeerd en dus door de inwoners te zamen in eene voortdurende dienst wordt voorzien; of wordt er mede bedoeld, dat de inwoners zullen kunnen worden opgeroepen tot persoonlijke dienst in gevallen die slechts tijdelijk zijn, slechts zelden voorkomen, niet voortdurend zijn?

Als wij in 't oog houden dat persoonlijke diensten kunnen worden gevorderd in buitengewone gevallen, als brand en watersnood, gevallen dus die slechts zelden voorkomen, maar waarbij dan veler hulp noodig is ter voorkoming van den onvermijdelijken ondergang der gemeente, dan gelooven wij dat de inwoners slechts kunnen worden opgeroepen om te voorzien in een tijdelijk geval, en doordat het geval tijdelijk is, zal ook de bijstand der inwoners slechts tijdelijk behoeven te zijn.

De meeste verordeningen op de persoonlijke diensten strekken ter voorziening in de behoefte aan een brandweer of aan een nachtwachtdienst.

---

[1]) Mr. H. C. A. Thieme ACzn., Bijdragen tot de kennis van het staats-, prov. en gem. best. in Nederl., VII. 164.

Wat aangaat de dienst bij de brandweer, „hierbij „zullen al zeer spoedig alle eischen van art. 192 vervuld „worden; daar voor het meester worden van een' brand „een groot, en derhalve, als het bekostigd wordt, „kostbaar personeel noodig is, zal eene gemeente „spoedig kunnen volhouden dat de bijstand der plaatselijke „beambten of vrijwillige hulp ongenoegzaam is en dat de „toestand der financien het betalen van hulp niet gedoogt; „evenzeer kan men hier zeggen dat het ter hand- „having der openbare orde en ook in het algemeen belang „geschiedt, en daar het uit den aard der zaak slechts „zelden voorkomt, kan men ook aan den eisch voldoen „om de inwoners slechts tijdelijk op te roepen." [1])

Bij de nachtwachtdienst heeft de tijdelijkheid een geheel ander karakter; het is volkomen waar dat hierbij elk inwoner op zich zelf slechts eenige keeren per jaar gedurende weinige uren dienst zal moeten doen, om daarna door een' zijner medeinwoners te worden afgelost of opgevolgd, maar „op deze wijze wordt eene geregelde dienst „georganiseerd en door de gemeente van de gezamentlijke „ingezetenen eene voortdurende persoonlijke dienst ge- „vorderd, waarbij dan het tijdelijke alleen daarin moet „gezocht worden dat het alleen diensten voor den nacht „zijn." [2]) Indien de nachtwachtdienst dagelijks door de inwoners moet worden waargenomen, dan, meenen wij,

---

[1]) Van Meurs, blz. 15.

[2]) Van Meurs, blz. 16.

kan er volstrekt geen sprake zijn van tijdelijkheid in den zin van art. 192 der Gemeentewet, want deze dienst is gewoonte, is geregeld, komt voor elk dienstplichtige op geregelden, reeds lang vooraf bekenden tijd of uur terug; deze dienst is voortdurend, wel niet voor elk inwoner in 't bijzonder, maar voor alle inwoners te zamen.

De persoonlijke diensten kunnen slechts tijdelijk worden gevorderd in buitengewone gevallen ter handhaving der openbare orde; de openbare orde moet voortdurend gehandhaafd blijven, en kan niet zijn een zorg van tijdelijken aard; de gewone dagelijksche zorg voor de handhaving der openbare orde kan dus niet aan de inwoners als persoonlijke dienstplicht worden opgedragen omdat de inwoners slechts tijdelijk tot persoonlijke dienstpraestatie kunnen worden opgeroepen. [1]) „Om het geheel tijdelijk „karakter, dat onze wet aan de persoonlijke diensten „geeft, gelooven wij, dat menige verordening op de „nachtwacht, waarbij deze als eene gewone en voortdu„rende dienst wordt geregeld, en waarin jaar in jaar „uit, — zonder ook te letten op eene verandering die „in den toestand der plaatselijke middelen kan hebben „plaats gevonden — op dezelfde wijze voorzien wordt, „bestaat in strijd met de letter en de bedoeling van art. 192 „onzer Gemeentewet, als voorziende slechts in gevallen „van uitzondering." [2])

---

[1]) Van Meurs, blz. 4.

[2]) Mr. Thieme, Bijdragen, VII. 166.

Anders wordt het, wanneer de nachtwachtdienst niet dagelijks, maar slechts gedurende een bepaalden tijd van het jaar, b. v. gedurende de wintermaanden, plaats heeft; hierbij zou het bezwaar van voortdurendheid eenigszins vervallen, maar wij kunnen dit toch moeilijk noemen *tijdelijk* in den zin van art. 192 der Gemeentewet, want toch ook op deze wijze wordt eene geregelde dienst georganiseerd.

De regeering evenwel meende in de min. missive van 3 Mei 1861 n°. 191 [1]): „dat de uitlegging, gegeven aan „het woord *tijdelijke*, in art. 192 der Gemeentewet voor„komende, niet juist is. Volgens die uitlegging zouden „onder *tijdelijke* diensten moeten verstaan worden diensten „in geval van buitengewone omstandigheden vereischt, „hetgeen ik niet wel met het gewone taalgebruik overeen „kan brengen. Het is, dunkt mij, niet te ontkennen, „dat diensten, die alleen gedurende den winter voor „eenige uren van den nacht en bij toerbeurt gevorderd „worden, inderdaad als *tijdelijk* te beschouwen zijn."

Onder de tijdelijkheid der persoonlijke diensten hebben wij te verstaan de tijdelijkheid, die samengaat met, of liever die afhankelijk is van de tijdelijkheid der buitengewone omstandigheid, welke aanleiding geeft tot het vorderen dier diensten; want slechts in buitengewone gevallen immers kunnen de inwoners tot persoonlijke dienstpraestatie worden opgeroepen; eischt nu de veilig-

---

1) Schreuder, aantt. 303, 336.

heid in eene gemeente, dat er voortdurend, elken nacht, moet worden wachtgehouden, dan mag in deze behoefte niet worden voorzien door persoonlijke diensten der inwoners krachtens artt. 192 en 193 der Gemeentewet, maar dan zullen daartoe moeten worden aangesteld vrijwilligers, om niet of tegen bezoldiging.

In de plaatselijke verordening op de persoonlijke diensten moet, volgens voorschrift van art. 193, worden geregeld de *aard en duur* dier diensten en de *gevallen* waarin zij kunnen worden gevorderd.

De verordening zal dus moeten vermelden den *aard* der dienst, dus de soort van dienst, van arbeid, bezigheid, die door de inwoners in persoon zal moeten worden verricht, en dit zal natuurlijk altijd afhangen van het *geval*, dat aanleiding geeft om de inwoners tot persoonlijke dienstpraestatie op te roepen, zoo zullen b.v. bij brand de inwoners dienst moeten doen als pompers, waterhalers, brandwachten om het terrein af te zetten, enz. [1])

Wat de *duur* der diensten aangaat, deze zal nooit langer mogen zijn dan totdat het (tijdelijke) gevaar, waarmede de gemeente bedreigd wordt, heeft opgehouden te bestaan. In buitengewone gevallen zal de *duur* der diensten, evenals hun *aard*, afhangen van het geval waarin zij gevorderd worden.

Wij moeten *aard en duur* in verband met elkander

---

[1]) Zie ook Gemeentestem n°. 94.

beschouwen en aannemen, dat zij te zamen moeten strekken om in het algemeen de grenzen der gevorderde diensten te bepalen; [1]) en verwerpen dus de meening als zou *duur* betrekking hebben op den leeftijd der inwoners. [2])

Volgens art. 193 moeten dus de aard en duur door den gemeenteraad worden geregeld en in de verordening vermeld. Maar wat, indien de raad deze zijne bevoegdheid aan burgemeester en wethouders opdraagt, en wel zoodanig, dat in elk voorkomend geval waarin persoonlijke diensten worden gevorderd, de duur dier diensten door burgemeester en wethouders zal worden bepaald? Mag een voorschrift van *regelenden* aard, dat dus aan de wetgevende macht behoort, door deze macht opgedragen worden aan het *uitvoerend* gezag?

In art. 140 der Grondwet wordt aan den raad overgelaten de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente; deze bevoegdheid nu mag niet worden overgedragen op het uitvoerend gezag; want „indien men het „beginsel aanneemt, dat de regeling aan het uitvoerend „bewind kan worden overgelaten, dan worden, bij con„sequente doorvoering van dit beginsel, eigenlijk alle „verordeningen van den raad, waarin a priori, opdat elk „en een iegelijk het wete, nauwkeurig is bepaald wat in „de gemeente geoorloofd en verboden zal zijn, overbodig. „De raad zou dan eenvoudig kunnen volstaan met eene

---

[1]) Van Meurs, blz. 35.

[2]) Zie Gemeentestem nº. 94.

„verordening te maken, waarin aan het uitvoerend be-
„wind de bevoegdheid werd opgedragen, om te verklaren
„wat met het openbaar belang der gemeente strijdig was
„of daardoor werd gevorderd, en voorts aan de ingeze-
„tenen de verplichting werd opgelegd, om aan den last
„en de voorschriften, die het uitvoerend bewind dien-
„overeenkomstig zou meenen te moeten geven, onverwijld
„te voldoen, op boete of gevangenisstraf, [1]) zooals bij
„art. 161 bepaald is. Op die wijze echter zou de wet-
„geving zelve aan het uitvoerend bewind worden opge-
„dragen." [2])

Meermalen heeft ook de Hooge Raad beslist, dat bij de Grondwet aan den raad is overgelaten de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente en dat alleen de *uitvoering* der dienaangaande door den raad gemaakte verordeningen, *niet de regeling zelve*, kan worden overgedragen, en dat eene tegenovergestelde opvatting zoude ontnemen den bij de Grondwet voorgeschreven waarborg, dat de regeling uitga van den met de gemeentelijke wetgeving belasten raad. [3])

---

[1]) Hechtenis; volgens art. 24 der wet van 15 April 1886 (st. 64).

[2]) Van Oosterwijk, blz. 643. Zie ook blz. 1003.

[3]) Arrest van 4 Sept. 1855, Weekblad 1788; van den Honert; G. Z. XII. 288; Gemeenteblad, W. B. A. 383; Gem. st. 264. van Oosterwijk, blz. 642. Arrest van 17 Juli 1855, Weekbld, 1784. Arrest van 27 Nov. 1860, van den Honert, G. Z. XVII. 264. Zie ook brief van den min. v. binn. zaken aan Gedep. St. dd. 17 April 1871 n°. 388; Schreuder, blz. 719 noot *c*.

Gemeenteraden „kunnen niet aan het uitvoerend gezag „opdragen of overlaten het stellen van regelen en het „geven van voorschriften, wanneer die regelen en voor„schriften niet gezegd kunnen worden te zijn maatregelen „van *uitvoering* en *toepassing* van eene door bevoegd „gezag uitgevaardigde regeling, doch in werkelijkheid „de *regeling zelve* zijn, welke niet kan uitgaan van „het gezag, volgens de wet slechts tot uitvoering ge„roepen en bevoegd, maar uitsluitend behoort tot de „attributen van het gezag, dat met wetgevende macht „bekleed is.

„De taak van burgemeester en wethouders kan bij ge„meentelijke vorordening niet worden uitgebreid, daar zij „*bij de wet* beperkt is tot uitvoering. Terecht zegt dan „ook de Hooge Raad dat er dan in werkelijkheid eene „verbodene overdracht van wettelijke bevoegdheid plaats „heeft, daar eene opdracht aan burgemeester en wethou„ders, om zonder eene daardoor door den raad bij veror„dening gemaakte regeling, voor ieder voorkomend geval „bijzondere voorschriften te geven, gelijk staat met eene „opdracht tot regeling van het onderwerp, zoodat bur„gemeester en wethouders dan, ofschoon in anderen „vorm, zouden hebben te verrichten wat art. 135 der „Gemeentewet aan den raad heeft opgedragen, terwijl „burgemeester en wethouders wel, volgens art. 179*a* „dier wet, geroepen zijn om bij wijze van uitvoering „in elk bijzonder geval betreffende de *toepassing* dier „regeling te beslissen, maar niet om zonder zoodanige

„regeling zelfstandig te beoordeelen, wat daartoe noo-
„dig zou zijn." [1])

Zoo oordeelde ook de Hooge Raad in zijn arrest van 3 December 1883 [2]), tot welk arrest aanleiding gaf het geval dat de kantonrechter te Assen een' ingezeten der gemeente Borger, die voor hem terecht stond ter zake dat hij in gebreke was gebleven om bij gelegenheid van een' brand, na aanzegging, persoonlijke dienst te verrichten, ontsloeg van alle rechtsvervolging op grond dat de verordening der gemeente B. van 28 Dec. 1880, in strijd met art. 193 der Gemeentewet, de *duur* van de persoonlijke dienst niet had geregeld maar aan den burgemeester had overgelaten. Het O. M. voorzag zich tegen dit vonnis in cassatie, en in strijd met het requisitoir van den Advocaat Generaal (VAN MAANEN), verwierp de H. R. bij zijn arrest van 3 Dec. 1883, deze voorziening met de overwegingen: dat het uitgesproken ontslag van rechtsvervolging is gegrond op de stelling dat de verordening der gemeente B. is in strijd met de wet omdat art. 3 dier verordening, inhoudende „de duur der „diensten, die van den nachtwachtdienst uitgezonderd, „wordt, voor zooveel die bij deze verordening niet reeds „is vastgesteld, telkens bepaald door den burgemeester", de regeling van den duur der diensten, welke volgens art. 193 der Gemeentewet door den raad moet geschieden,

---

[1]) Gemeentestem, n°. 1644.

[2]) Weekblad 4981; Gemeentestem n°. 1700.

en alzoo eene publiekrechtelijke bevoegdheid van den raad, wederrechtelijk aan den burgemeester heeft overgedragen, dat het den gemeentelijken wetgever niet vrijstaat de bezwaren, verbonden aan de uitvoering van art. 193 der Gemeentewet te ondervangen, door het gebiedend voorschrift der wet terzijde te stellen; dat alzoo terecht bij het bestreden vonnis is aangenomen, dat de raad der gemeente B. was onbevoegd om de hem in art. 193 der Gemeentewet opgedragen regeling over te dragen op den burgemeester; dat mede terecht door den kantonrechter is beslist dat de oproeping van een' ingezeten tot dienstpraestatie, waar de duur van den dienst niet, althans niet door het daartoe eenig bevoegd gezag, was geregeld, een' wettigen grondslag miste, en dat alzoo het niet voldoen aan de oproeping ook geene strafbare overtreding der verordening opleverde.

Wij gelooven, dat de kantonrechter en de Hooge Raad aldus juist oordeelden. De bevoegdheid van gemeentebesturen om persoonlijke diensten van de inwoners te vorderen, is niet alleen gebonden aan de in art. 192 opgenoemde voorwaarden, maar bovendien ook aan den eisch van art. 193, dat in eene plaatselijke verordening moeten worden geregeld de aard en duur dezer diensten en de gevallen waarin zij kunnen worden gevorderd; en ook deze bepaling, meenen wij, is hier bijgevoegd, om te zorgen dat deze aan gemeentebesturen gegeven bevoegdheid niet in dwingelandij ontaarde; eerst wanneer aan alle in de artt. 192 en 193 gestelde voorwaarden en

eischen voldaan is, kunnen de inwoners tot persoonlijke dienstpraestatie worden opgeroepen.

Nu is het volkomen waar, dat het onmogelijk is om in eene verordening op de brandweer vooraf juist te bepalen hoelang een brand duren zal, en dus de diensten der inwoners vereischt zullen zijn; maar toch kan wel in de verordening een maximum van tijd worden aangenomen voor den duur dezer diensten; „en is dit bij de veror-„dening geschied, dan kunnen ook tijdig maatregelen „worden genomen ter verzekering dat zij, die gedurende „dat maximum van tijd werkzaam zijn geweest, met „inachtneming der rol van dienstplichtigen, door anderen „worden vervangen, indien de hulp der inwoners langer „wordt vereischt. Alleen in het geval dat de ramp of „het gevaar zoo groot ware, dat de dienst van *alle* „dienstplichtigen *gelijktijdig* noodig was, zou er een prac-„tisch bezwaar bestaan, doch in zulk exceptioneel geval „zal vrijwillige hulp ook van de zijde der dienstplichtigen „die den maximum-tijd reeds ten algemeenen welzijn me-„degewerkt hebben, wel niet ontbreken" [1])

In de verordening moeten ook worden vermeld de gevallen, waarin persoonlijke diensten zullen gevorderd worden, zegt art. 193. Het gemeentebestuur zal dus bij het maken der verordening dit voorschrift moeten in acht nemen, evenals het voorschrift omtrent den aard en duur der diensten.

---

1) Gemeentestem nº. 1700.

Zooals wij reeds opmerkten, was het de bedoeling der regeering, dat de inwoners slechts in buitengewone gevallen tot persoonlijke dienstpraestatie kunnen worden opgeroepen; en dit zal het gemeentebestuur bij het vermelden der gevallen in de verordening, moeten in 't oog houden, maar bovendien ook de eischen van art. 192.

In de eerste plaats toch zullen de diensten moeten strekken *ter handhaving der openbare orde of in het algemeen belang*, maar dan ook slechts wanneer de gemeente verkeert in den toestand dat *de bijstand der plaatselijke beambten of vrijwillige hulp ongenoegzaam is en de plaatselijke middelen het betalen van hulp niet gedoogen.* Deze eischen van art. 192 moeten *alle* aanwezig zijn, voordat kan worden overgegaan tot het maken der verordening bedoeld in art. 193. Door deze eischen te scheiden, zou men de bevoegdheid der gemeentebesturen zeer belangrijk uitbreiden, want voor zeer vele zaken schieten natuurlijk de plaatselijke middelen te kort, en hield men dus niet in 't oog dat de persoonlijke diensten gevorderd kunnen worden ter handhaving der openbare orde, of in het algemeen belang doch slechts in buitengewone gevallen, dan zou het recht bestaan om voor al die behoeften deze diensten te vorderen [1]).

Art. 192 zegt: „ter handhaving der openbare orde, of in het algemeen belang." Handhaving der openbare orde

---

[1]) Van Meurs, blz. 19. Mr. Thieme, Bijdragen, VII. 164. Mr. B. I. L. de Geer, Bijdragen, XI. 1.

is evenwel steeds in het algemeen belang; de woorden „ter handhaving der openbare orde" hadden dus vermeden kunnen worden; maar zij zijn hier vooropgesteld omdat in deze § der Gemeentewet gesproken wordt over de „handhaving der openbare orde in het bijzonder." Persoonlijke diensten kunnen van de inwoners gevorderd worden ter handhaving der openbare orde niet alleen, maar ook in het algemeen belang, doch altijd slechts in buitengewone gevallen.

De persoonlijke diensten moeten steeds strekken in het algemeen belang, d. i. in het belang, ten behoeve der gemeente.

Om deze reden mogen de inwoners niet krachtens de art. 192 en 193 der Gemeentewet worden verplicht tot zoogenaamde burendiensten, diensten die buren niet ten bate van het algemeen, maar ten bate van elkander bij sterfgevallen of ziekten bewijzen. Zoo werd dan ook bij K. B. van 25 Januari 1854 (St. 7) eene verordening der gemeente het Bildt, en bij K. B. van 28 November 1870 (St. 180) eene verordening der gemeente Middelharnis, beiden omtrent burendiensten, vernietigd, met de overwegingen: „dat de Gemeentewet in art. 192 aan den „gemeenteraad wel de bevoegdheid geeft de inwoners der „gemeente tot het doen van persoonlijke diensten op te „roepen, doch uitsluitend ter handhaving der openbare „orde, of in het algemeen belang; dat derhalve van deze „bevoegdheid geen gebruik kan worden gemaakt om de „inwoners tot het verrichten van diensten te verplichten

„welke niet in het belang der gemeente, maar alleen in „het bijzonder belang dergenen, op wie de last van het „begraven rust, moeten strekken [1])"

Evenwel vinden wij in het Tijdschrift voor Staathuishoudkunde en Statistiek van Mr. baron SLOET TOT OLDHUIS [2]) melding gemaakt van eene verordening der gemeente Bierum van 13 October 1862 op de burendiensten, gegrond op de artt. 192 en 193 der Gemeentewet, op welke verordening door Gedep. Staten van Groningen geen aanmerking werd gemaakt en welke derhalve werd afgekondigd en in werking kwam.

De persoonlijke diensten moeten strekken in het algemeen belang, in het belang der gemeente. Het geval kan zich nu voordoen dat in het belang der gemeente, buiten hare grenzen, buitengewone bijstand noodig is; dewijl echter de wetgevende macht der gemeentebesturen, beperkt is tot het grondgebied der gemeente, en de werking eener gemeente-verordening zich niet buiten dat gebied kan uitstrekken, kunnen de inwoners niet verplicht worden om buiten de gemeente persoonlijke diensten te praesteeren. Zoo vernietigde het K. B. van 11 Mei 1862 (St. 47) de bepaling eener verordening op de brandweer in de gemeente Nieuw- en St. Joosland, waarbij aan de ingezetenen de verplichting werd opgelegd om aangiften te doen bij

---

[1]) Zie ook Provinciaal Verslag van N.-Holland over 1870, blz. XXII.

[2]) Dl. XXV St. 2. blz. 93. Zie ook Gemeentestem, n°. 692.

ontdekking van brand buiten de gemeente, en dat zij, desgevorderd ook dienst zullen moeten doen bij zoodanigen brand. Dit K. B. gaf de overweging: „dat hoe loffelijk hulp, in zoo„danig geval, uit eene gemeente aan eene andere geboden, „ook zij, de werking eener gemeente-verordening zich niet „buiten het grondgebied der gemeente kan uitstrekken, „en daardoor alzoo geene diensten buiten de gemeente aan „de ingezetenen kunnen worden opgelegd." [1])

Persoonlijke diensten kunnen gevorderd worden ter handhaving der openbare orde of in het algemeen belang, slechts *wanneer de bijstand der plaatselijke beambten of vrijwillige hulp ongenoegzaam is en de plaatselijke middelen het betalen van hulp niet gedoogen.*

Zooals wij reeds opmerkten, luidde in het oorspronkelijk ontwerp der Gemeentewet deze zinsnede: *wanneer de bijstand der plaatselijke beambten, of eene tegen betaling te verkrijgen hulp ongenoegzaam is*, zoodat dus geene persoonlijke diensten zouden kunnen worden gevorderd zoolang er nog tegen betaling, onverschillig of de toestand der gemeentekas zulks toeliet, hulp te verkrijgen was. Wij merkten ook reeds op, dat door de aangebrachte wijziging persoonlijke diensten reeds kunnen gevorderd worden, indien het betalen van hulp bezwarend is voor de gemeente, maar dat desniettegenstaande is blijven bestaan

---

[1]) Zie ook het K. B. van 11 Mrt. 1857 (St. 11). Vonnis kantonr. Purmerend van 31 Mrt. 1864. Weekbld. 2583. Gemeentestem n°. 660.

de voorwaarde dat deze diensten slechts kunnen gevorderd worden in buitengewone gevallen wanneer de in art. 192 gestelde omstandigheden aanwezig zijn.

Zal er nu in de verordening, bedoeld in art. 193, melding moeten worden gemaakt, dat de financieele toestand der gemeente zoodanig is, dat de vereischte hulp niet kan worden betaald? — Wij gelooven niet dat zulks noodig is. Art 193 schrijft het ook niet voor. Ook de regeering meende niet, „dat uit de verordening zelve be„hoeft te blijken dat de voorwaarden, die art. 192 der „Gemeentewet voor de vordering van persoonlijke diensten „eischt, inderdaad bestaan; de wet vordert zulks niet; „naar het mij voorkomt, moet men van de veronderstel„ling uitgaan, dat de raad terecht heeft geoordeeld dat „de vereischte voorwaarden aanwezig zijn, daar de raad „hiertoe het best in staat is, en kan alleen dàn, wan„neer bepaaldelijk kan worden aangetoond, dat de door „de wet gewilde voorwaarden niet bestaan, de verorde„ning als in strijd met de wet worden beschouwd." [1])

Zoo ook oordeelde de Hooge Raad in zijn arrest van 19 April 1865, [2]) tot vernietiging van een vonnis der rechtbank te Heerenveen, waarbij geeischt werd dat uit de verordening, gemaakt krachtens art. 193, moet blijken dat de in art. 192 gestelde voorwaarden aanwezig

---

[1]) Min. miss. van 3 Mei 1861 n°. 191 (Schreuder, aant. 336).

[2]) Weekbld. 2706; van den Honert, G. Z. XXI. 421; Gemeentestem n°. 722; Ned. Rechtspr. dl. 79 blz. 529.

zijn. De H. R. namelijk overwoog: „dat nergens in de „wet zou zijn voorgeschreven, dat eene verordening zou „moeten inhouden de redenen van hare daarstelling; dat „alzoo ten onrechte (bij het beklaagde vonnis) gevorderd „wordt, dat in de verordening gewag wordt gemaakt, „dat de gemeente Haskerland onvermogend zoude zijn „om de kosten der brandweer te betalen, dat voorts art. „192 der Gemeentewet van geene verordening melding „maakt, maar wel art. 193, hetwelk den aard en duur „der diensten en de gevallen waarin zij gevorderd kun„nen worden, regelt; dat ook de gemelde verordening naar „aanleiding van dit artikel in het leven geroepen was." [1])

De verordening behoeft niet te vermelden dat de voorwaarden van art. 192 aanwezig zijn; de gemeenteraad heeft, wil hij persoonlijke diensten van de inwoners vorderen, slechts te beoordeelen of de gemeente verkeert in den in art. 192 bedoelden toestand, en bestaat, naar zijn oordeel, die toestand, dan kan hij de in art. 193 bedoelde verordening maken en haar aan Gedep. Staten mededeelen, die dan hebben te beslissen of de raad juist geoordeeld heeft dat de in art. 192 bedoelde toestand in de gemeente bestaat. Het onderzoek, of de in art. 192 vermelde toestand aanwezig is, komt dus in de eerste plaats toe aan den raad en daarna aan Gedep. Staten en vervolgens aan den Koning. De raad is zeker wel

---

[1]) Zie ook Arr. H. R. van 13 October 1879, Weekbld. 4434; Gemeentestem n°. 1472.

het beste in staat te oordeelen over den financieelen toestand der gemeente. Indien dus de raad oordeelt dat de gemeente verkeert in den in art. 192 vermelden toestand, kan hij de in art. 193 bedoelde verordening maken en haar aan Gedep. Staten mededeelen, welke dan hebben te beslissen.

Gedep. Staten hebben dus het toezicht, en kunnen, wanneer zij meenen dat de raad zijne bevoegdheid is te buiten gegaan, vernietiging aanvragen.

Evenwel meende de regeering met Gedep. Staten van Noord-Holland in 1864, dat de beslissing over het al of niet aanwezig zijn van de vereischten van art. 192, geheel alleen aan den raad behoort. Wij lezen [1]) toch dat „een „ingezetene der gemeente Alkmaar zich tot den Koning „wendde met het verzoek om vernietiging der verorde„ning op de persoonlijke diensten ten behoeve der „brandweer, op grond dat zij in strijd zou zijn met art. „192 der Gemeentewet, waarbij bepaald is dat de inwoners „tijdelijk tot het doen van persoonlijke diensten kunnen „worden opgeroepen wanneer de bijstand der plaatselijke „beambten of vrijwillige hulp ongenoegzaam is, en de „plaatselijke middelen het betalen van hulp niet gedoogen. „De adressant betoogde namelijk dat dit laatste vereischte „te A. niet aanwezig was, maar dat de financien der „gemeente zich in zoo gunstigen toestand bevonden, dat

---

[1]) Provinciaal Verslag van N.-Holland over 1864, blz. XXV. Bijdragen XI. 141. Schreuder, aant. 299.

„zij geacht moesten worden het betalen van hulp in deze wel „te gedoogen. Wij hebben tot eene afwijzende beschikking „op dit adres geadviseerd. Naar onze meening toch is de be„oordeeling der vraag, of de omstandigheden, waaronder „persoonlijke diensten kunnen gevorderd worden, al dan „niet aanwezig zijn, eene zaak van gemeentehuishouding, „wier regeling en bestuur bij art. 140 der Grondwet aan „den raad zijn overgelaten. Juist door het vaststellen „der verordening nu had de raad beslist, dat die omstan„digheden aanwezig waren, dat de toestand der gemeente „A. de oproeping der inwoners tot persoonlijke diensten „bij de brandweer toeliet en noodzakelijk maakte. Daar „dus in dezen door de bevoegde macht uitspraak was ge„daan en de verordening overigens naar ons oordeel in „den wettelijken vorm was vastgesteld en niets behelsde „wat met de wet of het algemeen belang in strijd was, „bestonden er, zoo wij meenden, geene termen tot vernie„tiging. Door den minister van binnenl. zaken is, namens „den Koning, in dien zin op het adres beschikt."

Van Meurs [1]) merkt hierbij aan, dat het onmogelijk de bedoeling der Grondwet geweest kan zijn, dat door een hooger bestuur geen onderzoek zou mogen worden ingesteld omtrent de wettigheid van verordeningen die op de gemeentehuishouding betrekking hebben, want in datzelfde art. 140 der Grondwet toch staat, dat op de verordeningen betreffende de huishouding der gemeente, welke aan

---

[1]) Van Meurs, blz. 25.

Provinciale Staten moeten worden medegedeeld, art. 133 van toepassing is; terwijl in dit artikel aan den Koning de bevoegdheid wordt gegeven om verordeningen die met de wetten of het algemeen belang in strijd zijn, te schorsen of te vernietigen. „De regeling van de gemeente-„huishouding is dus slechts in zooverre aan den raad „overgelaten als ze niet met de wet of het algemeen „belang strijdt, en nu is het hier juist de vraag: wan-„neer strijdt de verordening, krachtens art. 193 door den „raad te maken, met de wet? Aangezien de wet in art. „192 als eisch stelt, vóórdat de raad aan de verordening „van art. 193 mag denken, dat de plaatselijke middelen „het betalen van hulp niet gedoogen, zal ook van wege „de gemeente desnoods het bewijs moeten kunnen geleverd „worden, dat die toestand werkelijk bestaat en als hem „dat niet mogelijk is, zal van zelf blijken, dat hij de „verordening niet had mogen uitvaardigen en dus door „dat te doen, in strijd met het wettelijk voorschrift van „art. 192 heeft gehandeld, welke handeling dan volgens „art. 153 der Gemeentewet, kan vernietigd worden." [1]) Het geldt hier eene financieele zaak, en volgens onze wet toch is juist de contrôle, door hooger bestuur over de geldmiddelen der gemeente uitgeoefend, strenger dan op andere punten. In art. 193 wordt uitdrukkelijk gezegd, dat de verordening aan Gedeputeerde Staten moet medegedeeld worden, eene bepaling, welke slechts te verklaren

---

[1] Van Meurs, blz. 26.

is als men aanneemt, dat de wetgever hier een strenger toezicht op de gemeenteraden wil uitgeoefend hebben, dan het geval is bij gewone verordeningen, die alleen opgezonden worden wanneer Gedep. Staten daartoe aanvraag doen. [1])

Zoo ook lezen wij in de Gemeentestem: [2]) „de beoor„deeling of de bijstand der plaatselijke beambten, of „vrijwillige hulp ongenoegzaam is en de plaatselijke mid„delen het betalen van hulp niet gedoogen, ter handhaving „der openbare orde of in het algemeen belang, die be„oordeeling kan niet aan den rechter worden opgedragen, „maar ligt uitsluitend in den kring der bemoeiingen van „het administratief bestuur. De mededeeling der plaatse„lijke verordening aan Ged. Staten, voorgeschreven aan „het begin van art. 193 der Gemeentewet, stelt hen in „staat om in dat onderzoek te treden, ten einde daarop „art. 153 toe te passen." „De mededeeling der plaatse„lijke verordening aan Gedep. Staten, bij art. 193 voor„geschreven, stelt dit gezag bevoegd en verplicht, om „te beoordeelen, of die voorwaarden bestaan; [3]) deze „mededeeling heeft kennelijk ten doel om te zorgen, dat „de verordening geene bepalingen bevat, die in strijd „zijn met de wet." [4])

---

[1]) Van Meurs, blz. 27.

[2]) Gemeentestem n°. 338.

[3]) Gemeentestem n°. 340.

[4]) Gemeentestem n°. 718. Zie ook n°. 721.

„En de Grondwet, die in artt. 142 en 143 afzonderlijk „over de gemeentefinancien spreekt, èn de Gemeentewet „eischen duidelijk dat op dit gebied door het hooger be„stuur een streng toezicht uitgeoefend wordt." [1])

Zooals wij reeds opmerkten, schrijft art. 193 niet voor, dat in de verordening melding moet worden gemaakt van de ontoereikendheid der gemeentefinancien; en dit kan ook niet geeischt worden. „Trouwens, al vermeldde men „ook dat de financien der gemeente niet toereikend waren, „dan zou dit nog geen groot bewijs zijn dat het oordeel „juist was en volstrekt geen tegenspraak uitsluiten. De „gemeenteraad moet echter, vóór hij overgaat tot 't uit„vaardigen dier verordening, overtuigd zijn dat aan den „eisch van art. 192 voldaan is, daar anders 't uitvaardigen „dier verordening op zich zelf eene handeling is, in strijd „met de wet, die dan kan vernietigd worden krachtens art. „133 icto 140 der grondwet en art. 153 der Gemeentewet. „Wanneer dus een inwoner der gemeente klachten in„dient tegen eene verordening, bedoeld in art. 193, is „het hooger bestuur wel degelijk bevoegd, om, wanneer „het bij onderzoek goede gronden voor de klachten vindt, „tot vernietiging van zulk eene verordening over te gaan." [2]) En juist om te voorkomen dat het zooverre komt dat de inwoners gaan klagen, om te zorgen dat deze aan gemeentebesturen gegeven bevoegdheid niet in dwingelandij

---

[1]) Van Meurs, blz. 27.

[2]) Van Meurs, blz. 28.

ontaarde [1]), is in art. 193 voorgeschreven dat de verordening aan Gedep. Staten moet worden medegedeeld, opdat zij terstond oordeelen kunnen of het gemeentebestuur buiten zijne bevoegdheid is gegaan of niet. En dit toezicht van Gedep. Staten op het gemeentebestuur brengt mede het recht om in geval van twijfel, van den raad het bewijs te vorderen dat de gemeentekas ontoereikend is, en zoo dit bewijs niet kan geleverd worden, vernietiging van de verordening aan te vragen. [2])

Is de rechter bevoegd om in een voorkomend geval, waarin van hem wordt gevraagd toepassing van bepalingen van eene plaatselijke verordening, gemaakt krachtens art. 193 der Gemeentewet, — is de rechter bevoegd om te beoordeelen of de in art. 192 gestelde eischen aanwezig zijn?

Zooals wij reeds opmerkten, kan de beoordeeling hiervan niet aan den rechter worden opgedragen, maar ligt ze uitsluitend in den kring der bemoeiingen van het administratief bestuur. [3]) De rechter heeft slechts te onderzoeken of de verordening voldoet aan art. 193, dus of in de verordening zijn opgenomen de regeling van den aard en duur der persoonlijke diensten en de gevallen waarin zij gevorderd kunnen worden en of er vrijheid is gelaten tot plaatsvervanging en afkoop. En indien de verordening

---

[1]) Memorie van toelichting.

[2]) Van Meurs, blz. 33.

[3]) Gemeentestem n°. 338.

voldoet aan deze eischen van art. 193, moet de rechter haar toepassen, zonder dat hij behoeft te treden in een onderzoek omtrent den financieelen toestand der gemeente. Het zou trouwens voor den rechter moeielijk zijn om zulks te onderzoeken; en wilde men den rechter al hieromtrent laten beslissen, dan moest hij zijn oordeel gronden op hetgeen de gemeente aanvoert ter verdediging van haar bevoegdheid om de verordening te maken en op hetgeen de gedaagde aanvoert ter bestrijding van die bevoegdheid der gemeente, op hetgeen hij aanvoert tot staving van zijne bewering dat de verordening strijdt met de wet; en hierbij zal het voor de gemeente natuurlijk gemakkelijker zijn haar standpunt vol te houden, daar zij het best in staat is over den toestand der gemeentefinancien te oordeelen, dan het voor den gedaagde mogelijk zal zijn zich de noodige kennis omtrent de gemeentemiddelen te verschaffen ter staving zijner bewering dat de gemeentekas zich niet bevindt in den in art. 192 bedoelden toestand [1]).

Doch de rechter heeft zich met dergelijke betoogen niet in te laten; hij heeft slechts na te gaan of de verordening overeenstemt met het voorschrift van art. 193 der Gemeentewet. Alleen art. 193 spreekt van eene verordening, en schrijft tevens voor wat zij moet inhouden. In art. 192 wordt van geene verordening gesproken. Art. 192 komt voor in het hoofdstuk „van het dagelijksch

---

[1]) Van Meurs, blz. 22.

bestuur in het algemeen" en wel in § 2, waarin „van de handhaving der openbare orde in het bijzonder" wordt gesproken; en alle bepalingen van deze §, met uitzondering van art. 193, betreffen maatregelen van uitvoering, die niet tot de bemoeiingen van den raad behooren, en de voorschriften, in die § begrepen, zijn niet aan den raad, maar aan het dagelijksch bestuur of het hoofd van dat bestuur gegeven; art. 192 heeft dan ook geene andere strekking dan om aan de uitoefening der bevoegdheid van het dagelijksch bestuur om de inwoners tot het doen van persoonlijke diensten op te roepen, voorwaarden te verbinden; terwijl in art. 193 wordt geregeld de wijze, waarop aan het dagelijksch bestuur de bevoegdheid moet worden toegekend om deze diensten van de inwoners der gemeente te vorderen. [1])

En bij deze kwestie is eerst toepasselijk hetgeen wij daareven uit de min. miss, van 3 Mei 1861 n° 191 en het Prov. Verslag van N.-Holland over 1864 aanhaalden: de *rechter* moet van de veronderstelling uitgaan, dat juist het bestaan der verordening het bewijs is dat door het administratief bestuur beslist is, dat de omstandigheden, vermeld in art. 192 der Gemeentewet, aanwezig zijn.

De rechter kan wel in zijne beslissing melding maken, dat uit het verband van enkele artikelen der verordening

---

[1]) Vonnis kantonr. Amsterdam n°. 1 van 1 Februari 1858, Weekbld. 1945; Gemeentestem n°. 341.

kan worden afgeleid, dat het gemeentebestuur bij het maken der verordening indachtig is geweest aan art. 192 der Gemeentewet; [1]) dit is geen onderzoek of de gemeente werkelijk in den in dat artikel bedoelden toestand verkeert; trouwens, al werd ook in de verordening met zoovele woorden vermeld, dat de omstandigheden van art. 192 in de gemeente aanwezig zijn, zulks zou, zooals wij reeds opmerkten nog geen bewijs van de waarheid daarvan zijn; de rechter kan ook dit in zijne beslissing vermelden, maar hij is onbevoegd om te onderzoeken hoe het met de financien der gemeente in werkelijkheid gesteld is; dit is niet des rechters taak, maar die van het administratief bestuur.

Zoo gaf dan ook, onzes inziens zeer juist, de kantonrechter te Amsterdam n°. 1, in zijn vonnis van 1 Februari 1858 [2]) de overweging: „dat voor de geldigheid der ver„ordening, slechts behoeft onderzocht te worden, of zij „aan de vereischten van art. 193 der Gemeentewet vol„doet;" terwijl de Hooge Raad besliste dat de rechter onbevoegd is onderzoek te doen of de omstandigheden van art. 192 aanwezig zijn of niet. In zijn arrest van 4 Juni 1858 [3]) toch vinden wij de „O. dat die verorde„ning is een onmiddelijk uitvloeisel van, en mitsdien be-

---

[1]) Zoo het arr. van den H. R. van 19 Apr. 1865, Weekbld. 2706; Gemeentestem n°. 722.

[2]) Weekblad 1945; Gemeentestem n°. 341.

[3]) Weekbld. 2108; van den Honert, G. Z. XV. 120; Ned. Rechtspr., dl. 59 blz. 229; Gemeentestem n°. 423.

„rust op de bepalingen van de artt. 192 en 193 der „Gemeentewet, en dat het naar eerstgenoemd artikel, „aan den plaatselijken wetgever heeft vrijgestaan te be„slissen, dat noch de bijstand der plaatselijke beambten „of vrijwillige hulp, noch de plaatselijke middelen ge„doogden eene andere inrichting der brandweer binnen „de gemeente, dan bij de toegepaste verordening heeft „plaats gehad; dat het aan de rechterlijke macht dus „niet is toegekend, daaromtrent in een nieuw onderzoek „te treden" [1]) Evenzoo het arrest van 9 October 1867 [2]): „dat de vraag, of, bij het vaststellen der verordening, „het voorschrift der artt. 192 en 193 der Gemeentewet is „uit het oog verloren, betreft eene aangelegenheid van „zuiver administratieven aard, waaromtrent de beslissing „aan de administratieve autoriteit is opgedragen, terwijl „nergens is voorgeschreven, dat, tot wettiging eener inge„stelde strafvervolging, van zoodanige beslissing aan den „rechter zou moeten blijken".

De verordening, bedoeld in art. 193 der Gemeentewet, moet, *zooveel mogelijk, elk inwoner vrijlaten, de diensten, waartoe hij wordt opgeroepen, door een' plaatsvervanger te doen waarnemen, of voor geld, in de gemeentekas te storten, af te koopen.*

---

[1]) Zie ook het arr. H. R. van 28 Juni 1864, Ned. Rechtspr., dl. 77 blz. 219; van den Honert, G. Z. XXI. 99; Weekbld. 2606.

[2]) Weekbld. 2966; van den Honert, G. Z. XXIII. 284; Gemeentestem n°. 852.

In de memorie van toelichting werd hieromtrent gezegd: „dat een dienstplichtige zijne dienst, waar die niet „oogenblikkelijk wordt vereischt, afkoopen, of een' „plaatsvervanger stellen mag, strookt volkomen met het „door den wetgever, omtrent de verplichting tot den „krijgsdienst, aangenomen beginsel. De last kan daar„door voor velen min drukkend, voor sommigen een voor„deel worden."

Hieruit blijkt, dat in de verordening zooveel mogelijk aan elk dienstplichtige vrijheid moet worden gegeven voor plaatsvervanging zoowel als voor afkoop; zoodat het dus in strijd met art. 193 zou zijn, indien in de verordening slechts één van beiden, of beiden slechts aan enkelen wordt toegestaan. „De bedoeling van art. 193 is niet „om aan den gemeenteraad de keuze te geven of hij „afkoop dan wel plaatsvervanging wil vrijlaten, maar om „den opgeroepene, zoo deze vrijlating wil, te doen kiezen „tusschen de beide middelen." [1])

Dat dit de bedoeling is van art. 193 is ook steeds door de regeering aangenomen. Het K. B. van 13 Januari 1853 (St. 6), ter vernietiging van enkele bepalingen eener verordening der gemeente Alkemade, gaf de overweging: „dat de Gemeentewet in art. 193 vordert, dat de veror„dening, welke de diensten regelt, waartoe de ingezetenen „in het algemeen belang worden opgeroepen, het aan elk

---

[1]) Provinciaal Verslag van Zeeland over 1857, blz. 71; van Oosterwijk, blz. 590; Schreuder, Aant. 349.

„inwoner zooveel mogelijk vrijlate die diensten door een' „plaatsvervanger te doen waarnemen, of voor geld, in „de gemeentekas te storten, af te koopen; dat art. 34 „der verordening van A. slechts het stellen van plaats„vervangers ter waarneming van de dienst bij de brand„spuit, maar niet het afkoopen dier dienst toelaat; dat „derhalve art. 34 der verordening met de wet in strijd „is." Zoo ook wordt in de min. missive van 2 October 1852, n°. 178 [1]) gezegd, dat er „niet is gelet op art. 193 „der Gemeentewet, hetwelk zooveel mogelijk elken in„woner vrijgelaten wil hebben, de diensten, waartoe hij „wordt opgeroepen, door een' plaatsvervanger te doen „waarnemen of voor geld af te koopen." [2])

Elk dienstplichtige moet *zooveel mogelijk* vrijgelaten worden een' plaatsvervanger te stellen of voor geld de dienst af te koopen, „en terecht, want er kunnen om„standigheden zich voordoen, dat schier een ieder liever „de dienst zou afkoopen dan haar in persoon te verrich-

---

[1]) Schreuder, Aant. 342.

[2]) Zie ook de missives van 5 Dec. 1852 n°. 2, Schreuder, Aant. 351; 9 Dec. 1853 n°. 178, Schreuder, Aant. 350; 7 Jan. 1854 n°. 133, Schreuder, Aant. 348; 12 Jan. 1854 n°. 141, Schreuder Aant. 348; 24 Apr. 1854 n°. 244, Schreuder, Aant. 343; 22 Sept. 1854 n°. 126, Schreuder, Aant. 348; 9 Febr. 1855 n°. 104, Schreuder, Aant. 344; 17 Febr. 1855 n°. 139, Schreuder, blz. 202 noot *b*; 27 Nov. 1862 n°. 131, Schreuder, Aant. 371; 8 Juli 1872 Let. E, Schreuder, aant. 451; Prov. verslag van Zeeland over 1857, blz. 71, van Oosterwijk, blz. 590; Schreuder, Aant. 340.

„ten. Het gevolg hiervan zou wezen, dat het gemeente-
„bestuur, moest het zich met den afkoop vergenoegen,
„door gemis van het vereischte personeel in de onmoge-
„lijkheid zou worden gesteld, voor handhaving of herstel
„van de openbare orde te zorgen. Het algemeen belang
„zou daardoor bedenkelijk in de waagschaal worden ge-
„steld. Voor zulke gevallen kan buiten twijfel de bevoegd-
„heid tot afkoop van de dienst worden uitgesloten. Ook
„plaatsvervanging kan in zoodanige gevallen van dringenden
„aard worden uitgesloten, want de tijd laat dan niet toe,
„om o. a. de al of niet geschiktheid der plaatsvervangers
„te onderzoeken: het algemeen belang verbiedt elk opont-
„houd of uitstel; het vordert *dadelijke* voorziening, en
„deze kan niet plaats hebben wanneer bevoegdheid wierd
„gelaten tot afkoop en plaatsvervanging, welke alleen en
„als regel schijnen te moeten worden vrijgelaten zoo de
„aard van de diensten en den tijd waarop deze moeten
„worden vervuld, zulks toelaten." [1])

Wat Schreuder zegt is volkomen waar, indien in de verordening slechts vrijheid gelaten wordt tot plaatsvervanging en afkoop telkens wanneer men wordt opgeroepen tot dienstpraestatie, want in buitengewone gevallen, zooals brand en watersnood, zal de toepassing van dergelijke bepaling werkelijk moeilijkheid opleveren; ter voorkoming van deze moeilijkheid zou het daarom wel wenschelijk zijn, dat in de verordening bepaald werd, dat men vrijheid

[1]) Schreuder, blz. 205.

heeft tot plaatsvervanging en afkoop voor den duur van een zekeren tijd, b. v. een jaar, zoodat men dan, door zich af te koopen, bevrijd zal zijn van de diensten, die gedurende den loop van dien tijd in voorkomende gevallen zouden kunnen gevorderd worden; en dit zou ook in het belang van de brandweer zijn, want men zou zich wel eens kunnen afkoopen of een' plaatsvervanger stellen bij gelegenheid van eene oefening met de spuit, om dan, bij gelegenheid van brand zelf dienst doende, geheel en al onkundig te zijn in het hanteeren der brandblusch-middelen. Ook de regeering meende „dat het wenschelijk „ware, dat de verordening bepaalde, dat jaarlijks eene „lijst der dienstplichtigen door burgemeester en wethouders „werd opgemaakt, en dat aan elk hunner een zeker ge-„deelte van het jaar werd aangewezen om bij gelegenheid „van brand dienst te doen, met vrijlating verder, om „een plaatsvervanger te stellen, of de dienst af te koopen, „waaromtrent men zich binnen zekeren na het opmaken „der lijst te stellen termijn zou dienen te verklaren." [1])

Maar locale en sociale toestanden kunnen aanleiding zijn, om geen plaatsvervanging of afkoop toe te laten; dit meende ook de regeering: in het boven vermelde K. B. van 13 Januari 1853 (St. 6) toch lezen wij „dat intus-„schen bij onderzoek is gebleken, dat het afkoopbaar „stellen dezer diensten in die gemeente (Alkemade) niet

---

[1]) Missive van den min. van binn. zaken dd. 9 Mei 1853 n°. 250, Schreuder, Aant. 435.

„alleen mogelijk, maar in het belang der ingezeten wen-„schelijk is;" en zoo ook zegt de min. miss. van 24 April 1854 n°. 244 [1]): „bestaan er dus geene redenen, die „plaatsvervanging verhinderen, dan zal de verordening „ook daartoe bevoegdheid moeten geven"; en evenzoo de missive van 17 Februari 1855 n°. 139: [2]) „niet alleen „plaatsvervanging, maar ook, waar dit mogelijk is, moet „afkoop van de dienst vrijgelaten worden." [3])

Ook de regeering meent dus dat niet alleen afkoop, maar ook plaatsvervanging kan worden uitgesloten. Wij gelooven niet, dat plaatsvervanging behoeft te worden uitgesloten, want niet de gemeente heeft voor de plaatsvervangers te zorgen, maar de dienstplichtige zelf, en ziet deze kans om een geschikt plaatsvervanger te verkrijgen, dan moet die persoon, indien hij werkelijk geschikt bevonden wordt, als plaatsvervanger van den dienstplichtigen inwoner toegelaten worden. En onzes inziens mag in de verordening ook niet bepaald worden, dat de plaatsvervanger moet zijn een inwoner der gemeente, want dit zou eene beperking zijn van de vrijheid tot plaatsvervanging, en

---

[1]) Schreuder, Aant. 343.

[2]) Schreuder, blz. 202 noot *b*.

[3]) Zoo ook de missives van 9 Dec. 1853 n°. 178, Schreuder, Aant. 350; 7 Jan. 1854 n° 133, Schreuder, Aant. 348; 12 Januari 1854 n°. 141, Schreuder, Aant. 348; 22 September 1854 n°. 126, Schreuder, Aant. 348; 9 Febr. 1855 n°. 104, Schreuder, Aant. 344; 27 Nov. 1862 n°. 131, Schreuder, Aant. 371.

zelfs de minste beperking of belemmering hierin is als ongeoorloofd te beschouwen. [1])

Met afkoop is het anders; dan moet er van gemeentewege gezorgd worden dat er in de plaats van hen, die zich hebben afgekocht, andere personen worden aangenomen; en indien aan den raad, bij het maken der verordening na onderzoek gebleken is, dat het niet mogelijk zal zijn daartoe geschikte personen in voldoenden aantal te vinden, kan de afkoop worden uitgesloten.

De regeering heeft in meerdere missives te kennen gegeven, dat, in geval van uitsluiting van plaatsvervanging of afkoop, de redenen, die daartoe geleid hebben, moeten worden vermeld, [2]) of zulks evenwel in de verordening zelve of op andere wijze moet geschieden, werd door haar niet gezegd. Art. 193 schrijft slechts voor, dat de verordening zooveel mogelijk elk inwoner vrijlate de diensten waartoe hij wordt opgeroepen, door een plaatsvervanger te doen waarnemen of af te koopen; de vermelding van plaatsvervanging of afkoop behoeft dus slechts dan in de verordening plaats te hebben, wanneer daartoe vrijheid wordt gegeven, en worden die beide

---

[1]) Zie zoo ook de min. miss. van 9 Februari 1855 n°. 104, Schreuder, Aant. 344.

[2]) Zie de missives van: 9 Dec. 1853 n°. 178, Schreuder, Aant. 350; 7 Jan. 1854 n°. 133, Schreuder, Aant. 348; 12 Jan. 1854 n°. 141, Schreuder, Aant. 348; 24 Apr. 1854 n°. 244, Schreuder, Aant. 343; 22 Sept. 1854 n°. 126, Schreuder, Aant. 348; 9 Febr. 1855 n°. 104, Schreuder, Aant. 344.

middelen van bevrijding uitgesloten, dan is het niet noodzakelijk volgens art. 193 dat daarvan in de verordening melding wordt gemaakt en derhalve ook niet van de redenen die daartoe geleid hebben. Maar aan Gedep. Staten zullen die redenen wel moeten worden medegedeeld opdat zij kunnen onderzoeken of die redenen van uitsluiting gegrond zijn.

Men heeft evenwel beweerd [1]), dat in elke verordening moet worden vrijheid gegeven tot plaatsvervanging en afkoop, want dat „de woorden *zooveel mogelijk* niet beteekenen dat de verordening alleen dáár waar de raad het mogelijk acht, plaatsvervanging en afkoop moet toelaten, maar wèl, dat zij iedereen moet vrijlaten om *zooveel mogelijk* zich te doen vervangen of de dienst af te koopen; het beginsel moet dus in elke verordening worden gehuldigd." Dat dit de bedoeling zou zijn van art. 193, moet volgen uit de memorie van toelichting, waar men leest: „dat een dienstplichtige zijne dienst, waar die niet oogen„blikkelijk wordt vereischt" — hierop doelen de woorden *zooveel mogelijk* — „afkoopen, of een plaatsvervanger „stellen mag, enz."

De redactie, d. w. z. de volgorde der woorden van art. 193 zelf, meenen wij, spreekt duidelijk eene andere bedoeling uit. Het artikel toch zegt niet, dat de verordening elk inwoner moet vrijlaten om zich zooveel mogelijk van de dienst te bevrijden, maar wèl dat de veror-

---

[1]) Gemeentestem n°. 1770; van Emden, X. 81.

dening, zooveel mogelijk, elk inwoner moet vrijlaten zich te doen vervangen of af te koopen. Maar bovendien, indien het waar is dat volgens de bedoeling van art. 193 iedereen moet worden vrijgelaten om zooveel mogelijk zich te doen vervangen of de dienst af te koopen, en het beginsel dus in elke verordening moet worden gehuldigd, dan zouden plaatsvervanging en afkoop slechts kunnen worden toegelaten *op 't oogenblik dat de inwoners tot dienstpraestatie worden opgeroepen*; dus op 't oogenblik dat de diensten der inwoners *noodzakelijk zijn ter voorkoming van den onvermijdelijken ondergang der gemeente.* [1]) Het is duidelijk dat 't gevolg hiervan ook altijd zal zijn, dat er geen plaatsvervanging of afkoop zal worden toegestaan, want de tijd zal ontbreken om in de door afkoop opengevallen plaatsen te voorzien en om de geschiktheid der plaatsvervangers te onderzoeken; door dit oponthoud toch „zou het algemeen belang bedenkelijk in de waagschaal „worden gesteld; dat algemeen belang verbiedt dus elk „oponthoud of uitstel; het vordert *dadelijke* voorziening, „en deze kan niet plaats hebben, wanneer bevoegdheid. „wierd gelaten tot afkoop en plaatsvervanging." [2])

Afkoop en plaatsvervanging moet voor elk dienstplichtige gelijk zijn en aan elk dienstplichtige gelijkelijk worden vrijgelaten. Zoo ook zegt de min. miss. van 27 Nov. 1862 [3])

---

[1]) Memorie van toelichting.
[2]) Schreuder, blz. 205.
[3]) Schreuder, Aant. 371.

n°. 131 : „de verordening is in strijd met art. 193 der „Gemeentewet, omdat eene classificatie der wachtplichti- „gen voorgeschreven wordt en, tengevolge daarvan, de „afkoopsom voor allen niet gelijk schijnt te zullen zijn."

Voor allen moet dus de som, waarvoor men zich kan afkoopen, gelijk zijn; de verordening zal een bepaalde som, het juiste bedrag der afkoopsom voor elk dienstplichtige, en niet een maximum en een minimum, moeten vermelden; [1]) en dan kan elk dienstplichtige door die som in de gemeentekas te storten zich van de persoonlijke dienstplicht bevrijden.

Wij willen hier ook nog opmerken, dat de wet, sprekende van „storten in de gemeentekas," hiermede niet anders kan bedoeld hebben dan dat die gelden niet als een afzonderlijk fonds mogen worden beheerd, maar bij de overige gemeentegelden moeten worden gevoegd. Zoo vinden wij ook in het K. B. van 25 Januari 1854 (St. 7) de overweging: „dat de afkoops- „gelden, volgens de verordening te betalen, niet ten „voordeele der gemeentekas worden gebracht, gelijk art. „193 der Gemeentewet beveelt, maar als een afzonder- „lijk fonds bewaard, om daaruit aan de dienstplichtigen „uitkeeringen te doen."

„De afkoopgelden moeten strekken om van gemeente- „wege te voorzien in de afgekochte plaatsen; anders toch

---

[1]) Zie ook Gemeentestem n°. 1215; min. miss. van 27 Nov. 1862 n°. 131, Schreuder, aant. 371; min. miss. van 6 April 1863 n°. 5, Schreuder, Aant. 314.

„zou afkoop van dienst medebrengen, dat de afgekochte „dienst gratis moest worden verricht door die wachtplich- „tigen, welke geen gebruik maken van de bevoegdheid „tot afkoop." [1]) Zoo ook zegt de miss. van 27 Nov. 1862 n° 131 [2]): „deze bepaling is in strijd met de wet, omdat „de gelden, afkomstig van den afkoop der nachtwacht- „dienst, niet in hun geheel in de gemeentekas zullen „vloeien, maar, na aftrek van het loon der beide vaste „nachtwakers-kommandanten, worden verdeeld onder de „inwoners, die de dienst der nachtwacht verricht hebben."

Ook uit de memorie van toelichting blijkt, dat de door afkoop opengekomen plaatsen moeten worden aangevuld met vrijwilligers; voor wien de afkoop dus „een voor- „deel wordt."

Ook Schreuder zegt dat in de diensten van hen, die zich hebben afgekocht, van gemeentewege behoort te worden voorzien, en dat daartoe de afkoopgelden strek- ken, welke niet mogen worden gebezigd tot stijving van de gemeentekas; en werd er van gemeentewege niet voorzien in de door afkoop opengevallen plaatsen, dan zou dit „leiden tot verzwaring van den last van hen, „die van de bevoegdheid tot afkoop geen gebruik hebben „gemaakt, iets, dat niet slechts zeer onbillijk, maar „tevens in strijd met de bedoeling der wet zou zijn." [3])

---

[1]) Min. miss. van 18 Oct. 1866 n°. 172, Schreuder, Aant. 352.
[2]) Schreuder, Aant. 371.
[3]) Schreuder, blz. 204.

Daar de afkoopgelden moeten dienen om de afgekochte plaatsen door vrijwilligers aan te zullen, zal de raad, bij het maken der verordening er op bedacht moeten zijn, dat hij de afkoopsom niet te laag stelle, opdat uit de afkoopsgelden een gelijk aantal personen kan worden aangenomen als er afgekochte plaatsen zijn.

Zooals wij reeds opmerkten, heeft, in geval van plaatsvervanging, niet de gemeente, maar de dienstplichtige zelf voor den plaatsvervanger te zorgen, en daarom gelooven wij niet, dat in eene verordening op de persoonlijke diensten der inwoners, het vrijlaten tot plaatvervanging behoeft te worden uitgesloten. Ook de regeering meent dat niet de gemeente, maar de dienstplichtige zelf voor den plaatsvervanger heeft te zorgen; zoo werd toch bij min. miss. van 31 Juli 1856 n° 155 [1]) het volgende op eene plaatselijke verordening aangemerkt: „deze plaatsvervanging is inderdaad niet anders „dan afkoop. Immers hij, die geen dienst wenscht te „doen, zal eene zekere som betalen, waarvoor de gemeen„te dan een plaatsvervanger geeft. Dit is niet hetgeen „de wet met plaatsvervanging bedoelt, die dáár tegen„over het storten van geld in de gemeentekas wordt „gesteld. Het zal niet enkel den vader moeten worden „vrijgelaten zijn' zoon zonder betaling tot plaatsvervanger „te stellen, maar aan een ieder die de dienst kosteloos „door een ander kan laten verrichten; en de betaling is

[1]) Schreuder, Aant. 345.

„eene zaak die buiten de bemoeiing van het gemeente-„bestuur ligt."

Zoo werd ook terecht aanmerking gemaakt op de bepaling eener verordening, dat hij, die verlangt zich te doen vervangen, zulks aan den burgemeester kan aanvragen, die hem eene lijst van geschikte personen zal voorleggen, waaruit hij een plaatsvervanger kan kiezen, welken hij zal moeten betalen den prijs, door den gemeenteraad jaarlijks vast te stellen. Bij miss. van 9 Febr. 1855 n°. 104 [1]) werd hierop aangemerkt, dat zulks niet overeenstemt met art. 193 der Gemeentewet; „de plaats-„vervanging die volgens dit wetsartikel moet worden „vrijgelaten, wordt hier wel toegestaan, maar toch belem-„merd. De keuze van den plaatsvervanger moet, behoudens „de goedkeuring van het gemeentebestuur, aan den „dienstplichtige worden overgelaten, die soms zonder „eenige kosten een' plaatsvervanger zal kunnen erlangen. „De voorwaarde, waarop de dienstplichtige zijne dienst „door een ander doet vervullen, is eene zaak, die alleen „hun beiden, niet de gemeente kan aangaan." Evenzoo lezen wij in de miss. van 17 Febr. 1855 n°. 139 [2]): „de „belooning van den plaatsvervanger is eene zaak, die „buiten de bemoeiing van den gemeentewetgever ligt"; en in de miss. van 25 Augustus 1856 n°. 206 [3]): „plaats-

---

[1]) Schreuder, Aant. 344.

[2]) Schreuder, blz. 202 noot c.

[3]) Schreuder, Aant. 346.

„vervanging zal op zoodanige wijze moeten worden toege-
„staan, dat de dienstplichtige zelf een ander geschikt
„persoon stelle op zoodanige voorwaarden als hij met
„dezen mocht kunnen treffen".

De plaatsvervanger moet als zoodanig worden goedgekeurd, moet iemand zijn die in staat is persoonlijke diensten te praesteeren. En wie heeft nu hierover te oordeelen en te beslissen? Kan dit aan den burgemeester alleen worden opgedragen, of moet het worden beschouwd als uitvoering der verordening, waarmede de wet burgemeester en wethouders belast? De regeering is hieromtrent niet altijd consequent geweest. Zoo werd b. v. in eene plaatselijke verordening de goedkeuring der plaatsvervangers opgedragen aan den burgemeester; Gedep. Staten meenden dat zulks tot de bevoegdheid van burgemeester en wethouders behoorde; de minister evenwel gaf in zijne missive van 27 Nov. 1852 n°. 202 [1]) te kennen: „dat hem geene reden bekend is, waarom de bedoelde
„werkzaamheden eigenaardiger aan burgemeester en wet-
„houders, dan aan den burgemeester zouden worden op-
„gedragen; die werkzaamheden toch hebben betrekking op
„de politie en het toezicht over de nachtwacht, en het
„schijnt dus beter, dat daarmede de ambtenaar worde
„belast, die aan het hoofd der politie staat".[2])

---

[1]) Schreuder, Aant. 358.

[2]) In denzelfden zin zijn de missives van: 27 Nov. 1852 n°. 201, Schreuder, Aant. 361; 5 Dec. 1852 n°. 7, Schreuder, Aant. 362; 7 Jan. 1853 n°. 212, Schreuder, Aant. 359;

In 1862 en volgende jaren was de regeering de andere meening toegedaan. Zoo was b. v. in eene plaatselijke verordening bepaald, dat de burgemeester de inwoners zou oproepen, het aantal dienstplichtigen zou bepalen, de rooster voor de toerbeurt zou vaststellen, zou oordeelen en beslissen over de geschiktheid van den plaatsvervanger; hiertegen werd bij missive van 27 Oct. 1862 n°. 272 [1]) opgemerkt: „de oproeping der dienstplichtigen en hetgeen „verder aan den burgemeester wordt opgedragen, behoort „ingevolge de wet tot de taak van burgemeester en wet„houders; het geldt hier uitvoering der verordening en „daarmede zijn volgens art. 179*a* der Gemeentewet bur„gemeester en wethouders belast". Daar de gemeenteraad van Heerlen de verordening niet overeenkomstig deze aanmerkingen wilde wijzigen, werden deze bepalingen der verordening, wegens strijd met de wet, vernietigd bij K. B. van 15 Maart 1863 (St. 17) met de overweging: „dat „in hoofdstuk VI der verordening, handelende over het „verrichten van persoonlijke diensten, de oproeping voor „de diensten en de goedkeuring van den plaatsvervanger „aan den burgemeester alleen worden opgedragen; dat „het hier geldt uitvoering der verordening, welke inge-

---

7 Jan. 1854 n°. 133, Schreuder, Aant. 360; 9 Jan. 1854 n°. 263, Schreuder, Aant. 370; 13 Mrt. 1855 n°. 95, Schreuder, Aant. 1370.

[1]) Schreuder, Aant. 363.

„volge art. 179 litt. *a* der Gemeentewet aan burgemeester „en wethouders behoort."[1]).

Omtrent deze kwestie merkt SCHREUDER [2]) op, dat buiten twijfel het opmaken van den rooster van wachtplichtigen en de beoordeeling der redenen waarom vrijstelling van de dienst wordt gevraagd, uitvoering in den zin van art. 179*a* der Gemeentewet zijn, en alzoo behooren tot de taak van burgemeester en wethouders; maar dat het te ver gaat, en in de praktijk niet wel uitvoerbaar en tevens minder doelmatig zou zijn, wanneer van burgemeester en wethouders ook zouden moeten uitgaan de oproeping der wachtplichtigen, namelijk het doen bezorgen der oproepingen; de bepaling van het getal personen, die ter wacht moeten opkomen; de regeling van de dienst; het geven van bevelen aan de wachtplichtigen; de beoordeeling van de geschiktheid der plaatsvervangers; de oproeping van personen in de plaats van hen die de dienst afkochten, enz. Alle deze bemoeiingen „zijn geene uitvoering der „verordening in den zin der wet, al zijn zij gegrond op „de verordening en op de door burgemeester en wethou„ders vastgestelde rol van dienstplichtigen; — zij hebben „betrekking op de politie (het doel van de dienst), en op „het toezicht over de vervulling van de dienst. De bur-

---

[1]) In gelijken zin luiden de missives van: 3 Sept. 1863 n°. 191, Schreuder, Aant. 363*a*; 25 Febr. 1864 n°. 242, Schreuder, Aant. 372; 8 Juli 1872 Litt. E., Schreuder, Aant. 363*b*; 3 Mrt. 1873 n°. 244, Schreuder, blz. 847.

[2]) Schreuder, blz. 210.

„gemeester staat aan het hoofd van de plaatselijke politie, „en niets schijnt rationeeler dan dat hij de dienst regele „van hen, die onder zijne leiding de politie in zijne ge- „meente moeten uitoefenen. Aan hem zijn bij art. 191 „der Gemeentewet de benoeming en het ontslag der plaat- „selijke dienaren van politie opgedragen; van hem gaat „hunne ambtsinstructie uit. Hij regelt dus de dienst dier „*vaste* beambten, hij beoordeelt hunne geschiktheid. Die „bevoegdheid zou hij echter missen waar het geldt de „regeling van politiedienst, door inwoners kosteloos in „het algemeen belang te verrichten".[1])

Wij gelooven niet dat de bewering kan opgaan, dat juist omdat aan den burgemeester alleen is opgedragen de benoeming en het ontslag der plaatselijke dienaren van politie en dat van hem hunne ambtsinstructie uitgaat volgens art. 191 der Gemeentewet, en hij dus de dienst dier *vaste* beambten regelt en hunne geschiktheid beoordeelt, dat hem alleen daarom ook juist zou moeten zijn opgedragen de bemoeiingen welke voorkomen bij het vorderen van persoonlijke diensten van de inwoners. Onder „dienaren van politie" toch in de artt. 190 en 191 der Gemeentewet, „moeten worden verstaan „alle ambtenaren, welke met de handhaving van orde „en veiligheid van wege de gemeente zijn belast".[2])

---

[1]) Schreuder, blz. 210.

[2]) Min. miss. van 27 Nov. 1862 n°. 131, Schreuder, Aant. 371; en evenzoo de missives van: 8 Mrt. 1852 n°. 316, Schreuder,

De in art. 191 bedoelde dienaren van politie zijn zulks van beroep, zijn ambtenaren, hebben zich met eigen verkiezing onder de bevelen van den burgemeester gesteld, en weten uit hunne aanstelling en instructie waaraan zij zich hebben te houden, wat zij hebben te doen en te laten; de tot persoonlijke dienst geroepen inwoners evenwel zullen de van hen gevorderde diensten meestentijds wel met tegenzin verrichten; daarenboven zijn zij volstrekt geen ambtenaren, en kunnen zelfs niet *tijdelijke* beambten genoemd worden, in tegenstelling van de in art. 191 genoemde *vaste* dienaren van politie; om ambtenaar te zijn zal ten minste toch wel altijd eene benoeming en aanstelling moeten voorafgaan; of zou het eenvoudig geplaatst worden op de lijst der persoonlijk dienstplichtigen iemand reeds ambtenaar doen zijn? Op deze wijze zou men gedwongen kunnen worden om gemeenteambtenaar te zijn; iets wat wij niet kunnen aannemen.

Bovendien, aan de aan gemeentebesturen gegeven bevoegdheid om de inwoners tot persoonlijke dienstpraestatie op te roepen, zijn vele voorwaarden verbonden ter voorkoming dat zij in dwingelandij ontaarde; en daarom gelooven wij dat aan den burgemeester alleen niet mag worden opgedragen de beoordeeling en beslissing omtrent de al of niet geschiktheid der dienstplichtige inwoners en

---

Aant. 1409; Boer en Six, II. 186; 2 Oct. 1852 n°. 175, Schreuder, Aant. 1410; 5 Dec. 1852 n°. 6, Schreuder, Aant. 341; 8 Juni 1853 n°. 129, Schreuder, Aant. 1412; 22 Sept. 1854 n°. 126, Schreuder, Aant. 1413; 17 Febr. 1855 n°. 139.

der gestelde plaatsvervangers ; de inwoners mogen hierin niet aan de willekeur van één persoon worden overgelaten, maar hiermede zullen burgemeester en wethouders belast zijn. En wat aangaat de moeilijkheid die zich bij de toepassing der verordening zou voordoen, wij merkten reeds op, dat ook de regeering meende dat het wenschelijk ware dat plaatsvervanging en afkoop werden vrijgelaten voor den loop van zekeren in de verordening te vermelden tijd, en niet voor elken keer dat de diensten gevorderd worden ; en wat aangaat de zorg, dat in de plaats van hen die zich van de dienst hebben afgekocht, van gemeentewege andere personen optreden, bezoldigd of om niet, *deze* personen kunnen *tijdelijke* beambten genoemd worden, zij toch moeten worden aangesteld, hetgeen natuurlijk slechts met hunne toestemming kan geschieden, zij zullen zich in alles hebben te onderwerpen aan de beslissing van den burgemeester, als hoofd der politie in de gemeente.

Wat betreft de overige punten van uitvoering, zooals het oproepen of doen oproepen der dienstplichtigen, de bepaling van het aantal op te roepenen ; deze bemoeinissen kunnen moeilijk aan burgemeester en wethouders worden opgedragen, want deze zouden dan in elk voorkomend geval dat de inwoners moeten opgeroepen worden eerst moeten vergaderen om daaromtrent te beslissen, waardoor weder oponthoud zou ontstaan ; met de meening dat ook deze punten van uitvoering der verordening ingevolge art. 179 tot de taak van het dagelijksch bestuur

behooren, kunnen wij ons niet vereenigen. Het woord „uitvoering" moet niet zoo ruim worden verklaard. „Uit-„voering toch omvat tweeërlei hoofdverrichting: het „beramen van maatregelen en het nemen van besluiten „ter uitvoering — en dit deel is aan het college van „burgemeester en wethouders opgedragen; — en ten „andere het onmiddelijk ten uitvoer leggen der beraamde „maatregelen en genomen besluiten. Dit laatste is de „taak van den burgmeester" [1])

Wij hebben nog op te merken, dat voor hem, wien de persoonlijke dienst om de een of andere reden niet kan worden opgelegd, ook geene verplichting tot afkoop of plaatsvervanging bestaat. Dit is zoo duidelijk, dat het eigenlijk geene bespreking behoeft. Persoonlijke diensten immers kunnen slechts gevorderd worden van hem, die in staat is die diensten zelf te verrichten; voor hem, die buiten staat is persoonlijke diensten te praesteeren, bestaat dus ook geene verplichting daartoe; en waar geene verplichting tot persoonlijke dienst bestaat, kan immers ook niet worden voorgeschreven om zich van die niet bestaande plicht te bevrijden, kan noch het stellen van een' plaatsvervanger, noch het afkoopen van de dienst worden voorgeschreven. Ofschoon dit zoo volkomen klaar en duidelijk is, hebben toch gemeentebesturen zulks meermalen uit het oog verloren. Zoo werd in eene plaatselijke verordening bepaald, dat huisgezinnen,

---

[1]) Van Oosterwijk, blz. 880.

in welke geene manspersonen aanwezig zijn en daartoe genoegzaam vermogend zijn, de dienst door een plaatsvervanger kunnen doen vervullen. [1]) Hier wordt dus de persoonlijke dienst niet beschouwd als eene op de *personen*, maar als eene op de *huisgezinnen* rustende verplichting. Indien iemand wegens ongeschiktheid recht op vrijstelling heeft, zal hij dit recht behouden zoolang zijne ongeschiktheid duurt, ook al bevinden zich in zijn gezin geschikte mannen. In het beginsel der persoonlijke diensten zijn de tot die diensten geschikte personen, uit eigen hoofde tot de dienst verplicht, terwijl de ongeschikten hun recht van vrijstelling dat zij uit persoonlijke ongeschiktheid ontleenen, behouden. [2])

De regeering heeft zich altijd uitdrukkelijk tegen dergelijke bepalingen verklaard; zoo lezen wij o. a. in de min. missive van 10 Maart 1864, n°. 184 [3]) „persoonlijke „diensten mogen niet gevorderd worden alleen van de „hoofdbewoners van huizen, maar moeten, zoo zij noodig „zijn, daartoe verplicht worden alle inwoners zonder „onderscheid, voor zoover zij in staat zijn de dienst in „persoon te verrichten. Slechts hij, die de dienst per„soonlijk kan verrichten, is gehouden aan het betrekkelijk „voorschrift te voldoen. De oproeping kan dus niet ge„schieden om een persoon te stellen, die de dienst zal „doen, maar wel om de dienst persoonlijk te verrichten.

---

[1]) Schreuder, Aant. 314; Zie ook Aantt. 315 en 317.

[2]) Van Oosterwijk, blz. 1341.

[3]) Schreuder, Aant. 316.

„Wil men dit laatste niet, en valt men niet in de termen „van uitzondering, dan kan men de dienst door een plaats- „vervanger doen vervullen of dezelve afkoopen. Iemand, „die boven den dienstplichtigen ouderdom en daarom „persoonlijk van de dienst vrijgesteld is, kan niet verplicht „worden, een' plaatsvervanger te stellen of de dienst af „te koopen, evenmin als die verplichting opgelegd kan „worden aan weduwen of ongehuwde vrouwen, indien „deze de hoofdbewoners van huizen zijn." [1])

Zoo zegt ook het K. B. van 15 Juli 1858 (St. 58): „dat art. 193 der Gemeentewet wel spreekt van afkoop „van de dienst of van het stellen van een plaatsvervanger „doch dat afkoop en plaatsvervanging uit den aard der „zaak niet te pas kunnen komen, dan waar werkelijk „verplichting bestaat; dat toch van afkoop en plaatsver- „vanging in de wet melding is gemaakt, alleen om den „dienstplichtigen het vervullen hunner verplichting ge- „makkelijker te maken, doch niet om aan hen, die de „dienst niet zelven kunnen waarnemen, eene andere „verplichting op te leggen." [2])

---

[1]) Zie ook de missives van 5 Dec. 1852 n°. 7, Schreuder, Aant, 314; 24 April 1854 n°. 244, Schreuder, Aant. 328; 20 Aug. 1856 n°. 125, Schreuder, Aantt. 314, 315; 26 Aug. 1856 n°. 111, Schreuder, Aantt. 314, 317; 6 April 1863 n°. 5, Schreuder, Aant. 314.

[2]) Zoo ook de Koninklijke besluiten van 18 Aug. 1869 (St. 146); 23 Oct. 1869 (St. 165); 12 Maart 1876 (St. 52).

Mag het gemeentebestuur, wanneer de gemeente verkeert in den toestand bedoeld in art. 192 der Gemeentewet, wanneer dus de plaatselijke middelen het betalen van hulp niet gedoogen, in de verordening op de persoonlijke diensten der inwoners, de bepaling opnemen dat de inwoners, die diensten gepraesteerd hebben bezoldigd zullen worden? Juist omdat de persoonlijke diensten slechts gevorderd kunnen worden indien o. a. de gemeentekas het betalen van hulp niet gedoogt, meenen wij dat zoodanige bepaling niet mag worden gemaakt.

Zoo werd toch in eene plaatselijke verordening bepaald, dat aan de dienstplichtigen een zekere som, verschillende naar hunne onderscheidene rangen, als schadeloosstelling, naar gelang van den tijd, gedurende welken zij bezig zijn geweest, zou worden toegelegd. Gedep. Staten merkten hierop aan, dat dit in strijd scheen met art. 192 der Gemeentewet, dewijl, volgens dat artikel, de ingezetenen juist opgeroepen worden, *wanneer* en *omdat* de plaatselijke middelen het betalen van hulp niet gedoogen. [1]) De minister evenwel zeide in zijne missive van 22 Nov. 1856 n°. 137 [2]): „dat het verleenen van schadeloosstelling aan „de tot persoonlijke diensten opgeroepen ingezetenen strijdig „zou zijn met art. 192 der Gemeentewet, kan niet worden „toegegeven. Zoo de gemeentekas de hulp niet kan „*betalen*, d. i. eene voldoende belooning geven kan, dan

---

[1]) Van Oosterwijk, blz. 598; Schreuder, Aant. 449.

[2]) Van Oosterwijk, blz. 600; Schreuder, Aant. 449.

„kan zij toch in staat zijn eenige schadeloosstelling aan „de dienstdoenden te verstrekken wegens tijdverlies. Uit „het toekennen eener bloote schadeloosstelling, gelijk „hier, volgt dus geenszins, dat er geene termen voor de „de toepassing van art. 192 zouden bestaan."

Het gevoelen van Gedep. Staten komt ons juister voor. [1]) Het doel van art. 192 is, dat de persoonlijke diensten om niet worden gevorderd en om niet worden verleend. „Indien men aan de letter van art. 192 „wilde blijven hangen, zou men kunnen zeggen: er „staat in dat artikel te lezen: „zoo de plaatselijke „middelen het *betalen* van hulp niet gedoogen" en het „geven b. v. van eene kleine som als schadeloosstelling „is geene eigenlijke betaling; maar dan komt men in „de a priori bij algemeene verordening niet wel op te „lossen vraag, hoe groot de som moet zijn, die alleen „als schadeloosstelling voor tijdverlies. en niet als eene „eigenlijke betaling kan worden aangemerkt; eene vraag, „die in zulk eene mate van tijden, plaatsen en bijzondere „toestanden van personen afhangt, dat zij a priori bijna „niet door den plaatselijken wetgever in zijne algemeene „verordening, veelmin door de hoogere autoriteiten, die „van de verordening moeten kennis nemen, kan worden „beantwoord." [2])

---

[1]) Zie ook: van Meurs, blz 43.

[2]) Van Oosterwijk, blz. 603.

Kan het gemeentebestuur de overtreding der verordening op de persoonlijke diensten met straf bedreigen, of is hierin reeds voorzien bij de algemeene wet?

Wij moeten voorop stellen dat, indien geene straf tegen de niet-nakoming der verordening wordt of is bedreigd, de dienstplichtige inwoners zich al licht niet het minste zouden laten gelegen liggen aan de oproeping tot dienstverrichting.

In de artt. 192 en 193 der Gemeentewet wordt wel is waar niet gesproken van bevoegdheid van gemeentebesturen tot strafbedreiging tegen niet nakoming der verordening, en wordt ook niet verwezen naar art. 161 der Gemeentewet, waarbij aan den raad bevoegdheid wordt gegeven op overtreding zijner verordeningen, voor zooveel daartegen niet bij eene wet, eenen algemeenen maatregel van inwendig bestuur of eene provinciale verordening is voorzien, hechtenis van ten hoogste zes dagen of geldboete van ten hoogste vijf en twintig gulden te stellen [1]), doch onzes inziens kan zulks geen grond opleveren om te beweren dat de raad zoodanige bevoegdheid niet heeft.

Het vorderen van persoonlijke diensten is slechts geoorloofd ter handhaving der openbare orde, of in het algemeen belang. Nu is, zooals wij reeds opmerkten, art. 192 opgenomen, niet alleen om den twijfel weg te nemen welke omtrent deze bevoegdheid van gemeentebe-

---

[1]) Art. 24 Wet van 15 April 1886 (St. 64).

sturen bestond, maar ook om, door voorwaarden aan deze bevoegdheid te verbinden, te voorkomen dat zij in dwingelandij ontaarde. Behalve de eischen, bij de artt. 192 en 193 gesteld, staat de verordening, bedoeld in art. 193, gelijk met de verordeningen die de raad krachtens de hem in art. 135 der Gemeentewet gegeven bevoegdheid kan maken in het belang der openbare orde en betreffende de huishouding der gemeente.

De verordening, bedoeld in art. 193, kan dus gebracht worden tot de politieverordeningen [1]), op welker overtreding, volgens art. 161 der Gemeentewet, [2]) de raad straf kan stellen, voor zooveel niet bij eene wet, eenen algemeenen maatregel van inwendig bestuur of eene provinciale verordening daarin is voorzien.

Is hierin nu voorzien bij art. 446 S. R., dat strafbaar stelt hem, „die bij het bestaan van gevaar voor de „algemeene veiligheid van personen of goederen of bij „ontdekking van een misdrijf op heeterdaad, het hulpbe„toon weigert dat de openbare macht van hem vordert, „en waartoe hij, zonder zich aan dadelijk gevaar bloot „te stellen, in staat is"?

In dit art. 446 S. R. „is de algemeene uitdrukking „gevaar voor de algemeene veiligheid van personen of

---

[1]) Zie ook Arr. H. R. van 23 Mei 1871; van den Honert G. Z., XXV. 452; Ned. Rechtspr., dl. 98 blz. 36. Zie ook Schreuder, blz. 176 en 211.

[2]) Art. 24 der Wet van 15 April 1886 (St. 64).

„goederen" in de plaats gesteld voor de reeks van bij-
„zondere gevallen, genoemd in art. 475 n°. 12 C. P. Zij
„omvat alle gevallen, waarin hetzij door menschen, hetzij
„door natuurkrachten, de algemeene veiligheid van per-
„sonen of goederen bedreigd en de hulp der burgers
„ingeroepen wordt om dat gevaar af te wenden. Van
„rampen of onheilen behoeft dus niet afzonderlijk gewaagd
„te worden. Hulpbetoon bij volksoploopen is opzettelijk
„niet afzonderlijk vermeld; voor zoover in dit geval de
„algemeene veiligheid niet bedreigd wordt, is er geen
„reden om te straffen". [1])

Art. 446 S. R. voorziet dus in hetzelfde geval, waarin art. 475 n°. 12 C. P. voorzag. Dit artikel nu, stelde strafbaar hen, die toevallig tegenwoordig zijn en, door de bevoegde autoriteit gesommeerd om hulp te bieden, hieraan niet voldoen. De plaatselijke verordening daarentegen, zou moeten strafbaar stellen hen, die na oproeping tot dienstverrichting, niet opkomen.

Ook de Hooge Raad besliste bij zijn arrest van 11 Mei 1858 [2]) dat de in art. 475 n°. 12 C. P. bedoelde diensten moeten zijn gevorderd bij zoodanige onvoorziene en gewichtige omstandigheden, die eene spoedige en onverwijlde voorziening dringend noodzakelijk maken en eene uitbreiding der gewone verplichting volkomen kunnen wettigen;

---

[1]) Memorie van toelichting.

[2]) Weekblad 2099; van den Honert, Strafr. 1858, I. 286; Ned. Rechtspr. dl. 59, blz. 124.

terwijl in het arrest van 19 Januari 1869 [1]) voorkomt de overweging: „dat het toegepaste artikel van het wetboek „van strafrecht niet voorziet in volstrekt hetzelfde, als „waartegen is voorzien bij de plaatselijke verordening, „vermits het bedoeld artikel van den code pénal alleen „raakt dadelijke en onmiddelijke voorziening tegen elken „brand, ontstaan op het oogenblik der inroeping van „hulp; terwijl de plaatselijke verordening voorziet in het „algemeen in voorkoming van toekomstige eventueele „ongelukken en schaden, door aangeduide branden van „zekeren bepaalden aard, en door regelmatigen en gere„gelden bijstand te bedwingen."

Gemeentebesturen zijn dus bevoegd, meenen wij, straf te bedreigen tegen overtreding der verordening bedoeld in art. 193 der Gemeentewet.

Vele moeilijkheden kunnen zich, zooals wij gezien hebben, bij de toepassing van de artt. 192 en 193 der Gemeentewet voordoen; hiertoe dragen ook zeer veel bij de meermalen door de regeering gegeven tegenstrijdige beslissingen.

Veel kan er gedaan worden om de persoonlijke diensten van art. 192 tot eene zeldzaamheid te maken, en hiertoe kunnen ook de inwoners zelve medewerken; in de meeste gemeenten evenwel zullen zij toch nooit geheel kunnen

---

[1]) Schreuder, Aant. 440; van den Honert, G. Z. XXIV. 1259.

worden gemist [1]) tenzij met groote geldelijke opofferingen.

Het geval kan zich ook voordoen dat de gemeentekas zich in zoodanigen toestand bevindt, dat zeer wel, tegen de gewone ter plaatse geldende dagloonen, personen kunnen worden aangenomen om in geval van nood de plaatselijke beambten bij te staan, maar dat dan de inwoners zulke hooge eischen stellen voor de eventueel te verleenen hulp, dat de gemeentemiddelen het betalen daarvan niet gedoogen, en dus de toestand, bedoeld in art. 192 der Gemeentewet, door de inwoners zelve in het leven geroepen wordt. Aan het gemeentebestuur blijft dan niets anders te doen over dan om de inwoners bij verordening, bedoeld in art. 193, te verplichten tot persoonlijke diensten.

Wat aangaat het onderzoek door hooger bestuur of het oordeel van het gemeentebestuur dat de toestand van art. 192 in de gemeente aanwezig zou zijn, juist is — dit punt vooral behoort beter te worden geregeld; thans wordt door Gedep. Staten zoowel als door de regeering aangenomen dat de gemeenteraad alleen bevoegd is daaromtrent te oordeelen, en dat — indien de raad eene verordening maakt op het vorderen van persoonlijke diensten van de inwoners, men moet uitgaan van de veronderstelling dat juist door het vaststellen dier verordening de raad beslist heeft dat de omstandigheden, bedoeld in art. 192, in de gemeente aanwezig zijn.

---

[1]) Zie ook van Meurs, blz. 7.

Onzes inziens moeten hierbij meerdere waarborgen gesteld worden ter voorkoming dat de raad niet verkeerd oordeele; [1]) de mededeeling toch aan Gedep. Staten, gevorderd in art. 193, is onvoldoende zoolang door de regeering en Gedep. Staten zelve, daaronder niet tevens begrepen worde de hun opgelegde verplichting om te onderzoeken of de raad juist geoordeeld heeft.

---

[1]) Zie ook Jhr. Mr. J. de Bosch Kemper, Handl. tot de kennis van het Ned. Staatsr. en Staatsbest., 1865, blz. 622.

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Alhoewel naar Romeinsch recht de verpachter geen stilzwijgend pandrecht op de invecta et illata heeft, kan hem toch zonder uitdrukkelijk beding een pandrecht op deze toekomen.

II.

Art. 3 al. 1 der Grondwet behoorde te luiden: allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden of daar goederen bezitten, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.

III.

Het lidmaatschap van eene der Kamers van de Staten-Generaal, voor de ter dier Kamers afgevaardigden, vangt aan van af het aannemen der benoeming.

IV.

Art. 138 der Grondwet moet in dien zin worden opgevat, dat telkens bij het brengen van wijzigingen in de Gemeentewet, de Provinciale Staten moeten worden gehoord.

V.

Blijkt uit eene volkstelling dat het getal raadsleden eener gemeente dient te worden vermeerderd, dan moet die aanvulling geschieden volgens art. 8 der Gemeentewet.

VI.

Hand- en spandiensten behooren niet tot de persoonlijke diensten waartoe de ingezetenen, ingevolge art. 192 der Gemeentewet kunnen worden opgeroepen, maar moeten gerangschikt worden onder de in art. 239 dier wet bedoelde verplichting tot arbeid ten behoeve van gemeentewerken.

VII.

Ten onrechte beweert Mr. C. J. H. Nieuwenhuis (N. Bijdr., 1880 blz. 32) dat artt. 15 en 16 Strafwetboek inbreuk maken op het koninklijk recht van gratie.

VIII.

De voorwaardelijke invrijheidstelling verliest door de wijze van regeling haar doel.

IX.

Het door den vader verlaten kind kan niet wegens landlooperij gestraft worden.

X.

De verjaring der bigamie begint op den dag na dien der voltrekking van het dubbel huwelijk.

XI.

De rechter mag den advocaat, die door het O. M. als getuige is gedagvaard, niet weigeren als verdediger toe te laten.

XII.

Het wettelijk vruchtgenot mag met hypotheek bezwaard worden.

XIII.

De verpanding der vordering bevat eene beperkte voorwaardelijke cessie.

XIV.

De erfgenaam is gehouden de vreemde zaak, die zich in de erfenis bevindt, aan hem aan wien zij gelegateerd werd uit te keeren.

XV.

De schuldeischer uit eene hoofdelijke verbintenis, die tegen den eenen schuldenaar in het ongelijk is gesteld (of gewonnen heeft) kan den anderen nog aanspreken (maar niet de actio indicati gebruiken.)

XVI.

Wanneer lijfrente bij vooruitbetaling is bedongen, en hij, op wiens lijf de rente was gevestigd, op den vervaldag van den vooruit te betalen termijn is overleden, heeft de rentheffer recht op den verschenen termijn.

XVII.

De verweerder, wien de suppletoire eed is opgelegd, wordt, bij weigering om dezen af te leggen, in het ongelijk gesteld, tenzij hij den eischer den decisoiren eed aanbiede.

XVIII.

Nieuwe couponbladen moeten uitgekeerd worden aan den houder van het effect en niet aan dien van den talon, als beiden zich tegelijk aanmelden.

XIX.

Verzet tegen de toelating van een schuldeischer is geoorloofd, zoolang de verificatie-vergadering niet gesloten is.

XX.

De betrokkene, die, nadat hij den wisselbrief betaald heeft, ontdekt dat zijne acceptatie valsch is, kan het betaalde terugvorderen.

XXI.

Eene verklaring door een boekverkooper afgelegd, dat hij accepteert „voor rekening" een zeker aantal exemplaren van een aangeduid werk, hem door een colporteur des uitgevers opgegeven als door een particulier genomen, stelt daar eene onvoorwaardelijke bestelling van den boekverkooper aan den uitgever.

XXII.

Het verbod van art. 525 1e lid R. V. betreft niet den derden bezitter onder wien het beslag gedaan is.

XXIII.

Hij, die zich in het geval, bedoeld in art. 590 R. V., heeft laten gijzelen zonder het stellen der zekerheid te vorderen, kan de wettigheid dezer gijzeling niet meer betwisten.

XXIV.

Het stelsel van reciprociteit in de handelspolitiek is af te keuren.

XXV.

Het is ondoenlijk om den arbeider, vooral bij de groote industrie, een gedeelte van de winst des ondernemers toe te kennen.