



# **Veranderingen in de gemeentelijke indeeling des rijks: beschouwingen naar aanleiding van art. 2 der Grondwet**

<https://hdl.handle.net/1874/241879>



1884/85

11-1884-

Diss. Ut. 1884

2

W. H. J. ROYAARDS.

VERANDERINGEN

IN DE

Gemeentelijke indeeling des Rijks.

(Beschouwingen naar aanleiding van artikel 2 der Grondwet.)

STELLINGEN.



UTRECHT,  
J. DE KRUYFF.  
1884.





Diss Utrecht 1884

VERANDERINGEN

IN DE

GEMEENTELIJKE INDEELING DES RIJKS.

(Beschouwingen naar aanleiding van artikel 2 der Grondwet.)





VERANDERINGEN  
IN DE  
GEMEENTELIJKE INDEELING DES RIJKS.  
(BESCHOUWINGEN  
naar aanleiding van artikel 2 der Grondwet.)

---

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

Doctor in de Staatswetenschap,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT.

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

DR. N. W. P. RAUWENHOFF,

Hoogleeraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT,  
TEGEN DE BEDENKINGEN DER RECHTSGELEERDE FACULTEIT  
TE VERDEDIGEN

op DINSDAG, den 11den NOVEMBER 1884, des namiddags te 2 uren.

DOOR

WILLEM HERMAN JOHAN ROIJAARDS,

geboren te UTRECHT.

---

UTRECHT. — J. DE KRUYFF.

1884.





# INHOUD.

---

	Blz.
Inleiding . . . . .	1
Hoofdstuk I. Begrip van vereeniging en splitsing van gemeenten. . . . .	38
Hoofdstuk II. De wijze, waarop vereeniging en splitsing tot stand komen. . . . .	72
Hoofdstuk III. De rechtsgevolgen van vereeniging en splitsing . . . . .	105
Hoofdstuk IV. Verandering van grenzen tusschen gemeenten. . . . .	138
Hoofdstuk V. Oprichting en ontbinding van gemeenten . . . . .	160
Stellingen (Staatswetenschappen) . . . . .	177
Stellingen (Rechtswetenschappen) . . . . .	187

---





Aan mijne Ouders.





Het doel, hetwelk men bij het schrijven eener dissertatie zich voor oogen stelt, is mijns inziens geen ander, dan om op het uitgebreid veld der wetenschap, waarop men door de studie aan de Hoogeschool slechts hier en daar een voetstap heeft kunnen zetten, een enkel punt aan eene meer grondige beschouwing te onderwerpen, en daardoor het bewijs te leveren dat men niet geheel te vergeefs eenige jaren aan eene Universiteit heeft vertoefd.

Hoewel de schrijver van een proefschrift meer dan eenig ander schrijver op een welwillende beoordeeling mag rekenen, grijp ik desniettemin gaarne de gelegenheid aan om eene welwillendheid in te roepen, die ik zoozeer behoef, terwijl ik mij tevens daarbij van een taak wensch te kwijten, waarvan de vervulling m. i. niet als eene bloote formaliteit behoeft te worden beschouwd. Immers, dan alleen wanneer men zich

op een subjectief standpunt plaatst, kan aan een voorwoord als dit eenige waarde worden toegekend.

Mij althans is het een behoefte, hier een woord van dank uit te spreken aan U Hooggel. DE LOUTER, niet alleen voor de vele wenken en kostbare oogenblikken mij bij het opstellen van dit proefschrift gegund, maar bovenal voor de vriendelijke welwillendheid en hartelijke belangstelling, die ik steeds van U heb mogen ondervinden.

Wees er van overtuigd, dat de wijze, waarop Gij mij voorging bij de studie der staatswetenschappen, en vooral de hooge ernst, die U voor de wetenschap bezielde, bij mij een levendigen indruk hebben achter gelaten, waarvan, naar ik hoop, de vruchten niet zullen worden gemist.

Ook U, Hooggel. D'AULNIS DE BOUROUILL, tot wien ik door den aard mijner studie der laatste jaren in nauwere betrekking heb gestaan, breng ik mijnen dank voor uwe lessen en leiding.

Maar zeker niet minder voel ik mij jegens U verplicht Hooggel. Heeren, DE GEER, HAMAKER en POLS, die mijne gidsen waart op den weg der rechtswetenschap. Meer dan één bewijs van belangstelling mocht ik van Uwe zijde ondervinden. Ontvangt daarvoor mijnen hartelijken dank.



---

*Moge ik nimmer vergeten wat ik aan U ben verplicht!*

*Hoe gaarne had ik hier den naam willen noemen van mijn hooggeschatten leermeester Mr. J. A. FRUIN, die eenige dagen geleden te vroeg aan de wetenschap en aan onze Universiteit werd ontrukkt. Door zijn heengaan ontviel aan onze Hoogeschool een der sieraden harer juridische faculteit, en verliezen zijne leerlingen een raadsman, die door zijne innemende persoonlijkheid menig hart aan zich had verbonden.*

*U allen, Hoogleeraren der Utrechtsche Universiteit, betuig ik mijne erkentelijkheid, voor de groote welwillendheid mij betoond, telkens wanneer de omstandigheden mij met U in aanraking brachten.*

---

*Ten slotte een woord ook aan U, Utrechtsch Studentencorps, in wiens midden ik onvergetelijke dagen heb doorleefd, en waaraan de aangenaamste herinneringen voor mij zullen blijven vastgeknoopt.*

*Bij den afscheidsgroet aan de Alma Mater, spreek ik een wensch uit voor Uw bloei, omdat ik in uw toekomst ook eene voorwaarde zie voor den bloei van Utrechts Hoogeschool.*



---

*Al mogen zich stormen boven uw hoofd samenpakken, zoolang gij aan uwe traditien getrouw, het „consensus amicorum” hoog houdt bij al uwe daden, zoolang zult gij gelijk zijn aan den boom, die wel voor de stormen buigt, maar door hen niet wordt ontworteld, en die meer en meer het bewijs levert, dat zijn stam diep in de aarde is geplant.*

---

## INLEIDING.

---

De regeling der juiste verhouding tusschen de deelen van den Staat en het geheel behoort niet tot de gemakkelijkste vraagstukken, die door het positief staatsrecht van elken staat moeten worden opgelost, en het weergeven dier verhouding in positieve wetsbepalingen heeft in de praktijk tot groote moeilijkheden aanleiding gegeven, omdat zij schier overal verschillend, aan oorsprong en geschiedenis van elken staat zeer nauw is verbonden.

Hoe meer een zekere zelfstandigheid aan die onderdeelen moet worden toegekend, hoe meer de rechten, die zij niet dan ten koste hunner zelfstandigheid kunnen prijsgeven, moeten worden geëerbiedigd en gewaarborgd, des te moeilijker is het den band te vinden, die door hen moet worden gedragen, en die hen als deel aan de eenheid verbindt.

Want is het de taak des wetgevers aan de eene

zijde den kring aan te wijzen, waarbinnen de deelen vrij moeten zijn in het regelen en behartigen hunner eigene belangen, aan de andere zijde moet door hem worden zorg gedragen dat „aan den Staat alle „macht worde gewaarborgd, welke noodig is daarvoor „te waken, dat de zelfstandigheid geen Souvereiniteit „worde, en dus de eenheid der rechtsgemeenschap „gehandhaafd blijve.” <sup>1)</sup>

Wij willen in het kort de verhoudingen nagaan, die men in het algemeen tusschen den Staat en zijne deelen aantreft, en de stelsels, die daaromtrent bestaan.

Naarmate men aan de deelen van den Staat een zekere zelfstandigheid toekent of hun alle zelfstandigheid ontnemt, kan men zich die deelen in een meer of minder los verband tot de eenheid voorstellen.

Neemt men die zelfstandigheid als criterium aan, dan treden onmiddellijk op grond dezer onderscheiding twee stelsels op den voorgrond, die men vaak, hoewel zeer ten onrechte <sup>2)</sup>, als tegenstelling tegenover elkander ziet geplaatst.

---

1) Mr. J. T. Buys. De Grondwet, II, bl. 1.

2) Zie hieronder bl. 11.



Wij bedoelen het stelsel van de autonomie<sup>1)</sup> der deelen, en dat der centralisatie.

---

1) Te vergeefs zoekt men in de meeste leerboeken van privaot of staatsrecht naar eene juiste bepaling van het begrip „autonomic.”

De meeste schrijvers nemen het als bekend aan. Sommigen vatten het in zijn woordelijke beteekenis op: het recht om naar eigen wetten te leven.

Autonomic (*αὐτονομία*) had bij de Grieken eigenlijk eene volkenrechtelijke beteekenis.

Zij bedoelden daarmede de zelfstandigheid van den staat; het begrip, hetwelk wij zouden weergeven door het woord „sovereiniteit.”

In de Germaansche landen is het begrip tot ontwikkeling gekomen. Daar schijnt het niet, zooals bij de Grieken, onafhankelijkheid *van* den staat, maar *in* den staat te beteekenen, d. i. zelfstandigheid van den staat om zijn eigen huishouding te regelen, hoewel het zeer wel mogelijk is dat de staat nog aan een anderen staat onderworpen is.

Thans is het begrip autonomie geheel een staatsrechtelijk begrip. Van autonomie van den staat te spreken is ongerijmd, omdat elke staat, als staat, autonoom is.

Onder autonomie van gemeenten verstaat men in het algemeen de zelfstandigheid in het regelen en besturen van de eigen huishouding.

Zie over het begrip autonomie:

Julius Weiske. Rechtslexicon deel I bl. 541 en verder de volgende schrijvers:

Von Gerber. Archiv für. civil. Praxis, Bd. 37 S. 35 flg. 1854.

Tegen de leer van Von Gerber verklaarden zich:

Maurer. Kritische Ueberschau der deutschen Gesctzg. und Rechtswissenschaft, Bd. 2, S. 129 flg.

Zöpfl. Staatsrecht 4 Aufl. § 313 flg.

Jolly. Kritische Ueberschau. Bd. 6. S. 330 flg.



Zijn de deelen autonoom, dan treden zij binnen hun gebied niet alleen wetgevend, zooals het woord autonoom zoude doen denken, maar ook besturend op, en komt hun de bevoegdheid toe, hunne eigene huishouding te regelen.

In het stelsel van centralisatie daarentegen treedt de eenheid van den Staat zoo op den voorgrond, dat alle zelfstandigheid der deelen wegvalt, en dat alle belangen, ook die welke aan de deelen meer in het bijzonder eigen zijn, door ééNZelfde bestuur, dat van den staat, worden behartigd.

Wel verre van in elken staat een dezer beide beginselen absoluut toegepast te vinden, ontdekken wij integendeel vele tusschenstelsels en schakeeringen, die bij oppervlakkige beschouwing de overtuiging doen veld winnen, dat het maken van juiste en zuivere onderscheidingen uit eene zoo groote verscheidenheid tot de onmogelijkheden behoort. Evenwel heeft mr. J. T. BUYS<sup>2)</sup> overeenstemming

---

Hermann. De autonomia jur. Germ. forte 1859.

Wier meening worlegt is door Gerber in Gerber und Jhering's Jahrbücher für Dogmatik, Bd. 3. S. 411 fg. 1859.

Böhlau. Mecklenb. Landrecht I § 57 die Autonomie der Gemeinden.

1) Grondwet, deel II, bl. 5 en vlgg.

gevonden, en gemeenschappelijke trekken ontdekt, welke men in geheele groepen van staten terug vindt en heeft op dien grond drie hoofdstelsels van binnenlandsche administratie ontvouwd, waaronder hij meent de staten van Europa te kunnen rangschikken.

Wij kunnen zeker niet beter doen dan in het kort die stelsels aan zijne hand na te gaan.

In de eerste plaats onderscheidt mr. J. T. Buys het *Engelsche stelsel*, een zuiver natuurproduct, van oud-germaanschen oorsprong. De vorst, als vertegenwoordiger van het centrale gezag, geeft de wet, draagt zorg voor hare uitvoering, en beslist in laatsten aanleg de geschillen, die naar aanleiding van zijn gebod mochten zijn ontstaan.

De uitvoering der wet echter wordt aan de onderdanen zelve overgelaten, die, beschikkende over de stoffelijke middelen, tot uitvoering der wet noodig, tegenover den vorst, die slechts beveelt, weldra een vrij zelfstandig standpunt innemen.

Voor hetgeen in andere landen van Europa, eveneens op Germaanschen bodem geplant, van dit stelsel het gevolg was, dat nl. de eerste dienaren van de kroon zich feitelijk tot soevereinen verhieven en daardoor de macht van den vorst besnoeiden, liep



Engeland geen gevaar, omdat de kroon daar gebleken is steeds machtig en sterk genoeg te zijn, haar verheven standpunt te handhaven, en zoowel de kerk, als de adel en de burgerij te dwingen, zich aan haar gezag te onderwerpen niet alleen, maar ook de kosten der uitvoering op zich te nemen. „Engeland is „alzo, eeuwen lang voordat aan het volk eenig „deel werd gegeven in de wetgevende macht, het „land geworden van het „Selfgovernment”, dat wil „zeggen van het zelfbestuur, het land waar de burgers „niet de wet gaven, maar de wet uitvoerden, welke „een hogere macht dan de hunne gegeven had, en „waaraan zij verplicht waren te gehoorzamen.”

Voor autonomie der deelen is in Engeland geen plaats, omdat aan den vorst alleen de wetgeving toekomt. Evenmin worden aldaar provinciën en gemeenten met een eigen vertegenwoordiging geroepen hunne bijzondere belangen te behartigen. Op het geheele engelsche territoir heerscht slechts één wet, de wet door den vorst gegeven, en van die wet zijn de burgers zelve, elk naar zijn rang en stand in de maatschappij, de uitvoerders.

Het voordeel van dit stelsel van zelfbestuur berust op het denkbeeld, dat het belang der onderdanen niet alleen betrokken is bij den inhoud der wet,

maar veel meer bij de wijze, waarop die wet wordt toegepast, omdat hunne rechten en belangen op die wijze beter kunnen worden behartigd, dan wanneer hun eenig aandeel in de wetgevende macht toekomt. Maar boven dat alles hebben de onderdanen de macht in handen om alle willekeur van de zijde der regering onmogelijk te maken, omdat zij de wetten van den vorst uitvoeren, en daardoor ook betere waarborgen tegen schending hunner rechten ontvangen, dan eenig administratief stelsel hun immer had kunnen geven.

Het engelsche stelsel kent aan de deelen dus geen autonomie toe, maar meer dan ergens anders wordt de uitvoerende macht hun verzekerd.

Wij komen thans tot het tweede stelsel, dat der *centralisatie*.

Dit stelsel, waarin de eenheid van den staat het sterkst op den voorgrond treedt, ontnemt alle zelfstandigheid aan de deelen. Het territoir van den staat, te groot om op eens in zijn geheel naar behooren te worden geadministreerd, wordt verdeeld in onderdeelen, waarbij noch met traditie noch met oorsprong wordt rekening gehouden, maar alleen naar onderwerping aan het centrale gezag wordt gevraagd.

Frankrijk is het land der absolute centralisatie.



Was in Engeland de groote kracht van het koningschap de bron der vrijheid, omgekeerd heeft de zwakheid van datzelfde koningschap in Frankrijk alle pogingen om de politieke vrijheid op vaste grondslagen te vestigen doen mislukken, en is zij steeds de oorzaak geweest der grootste verdeeldheid tusschen de verschillende klassen der maatschappij

Een gevolg van die zwakheid van het koningschap zoude zijn geweest, dat de eenheidsstaat zich oploste in tal van souvereine vorstendommen, waarbij de band tusschen kroon en adel geheel werd verbroken. Om dit te voorkomen bediende de koning zich tot handhaving van zijn gezag, van een kunstgreep, die zijn toelag volkomen deed gelukken. Door van den bestaanden toestand partij te trekken, bestrreed hij beurtelings elke klasse met behulp van de andere, en schiep, daar op onderwerping van geen enkelen stand viel te rekenen, een grootere macht, die, door hem bezoldigd, geheel van hem afhankelijk werd gemaakt, en welke macht hij stelde tegenover die van adel en steden.

Van daar de geheele samentrekking van de staats-taak in handen der kroon, en van daar het ontstaan van een staat die, „als een overwonnen soldaat zijne „wapenen, al zijne oude regeeringsrechten moest

„overleveren aan de kroon, ten einde die voor het  
„vervolg door haar en hare beambten te laten uit-  
„oefenen.”

De revolutie, die in Frankrijk op het koningschap volgde, heeft dat stelsel in al zijne consequenties doorgevoerd, omdat ook zij er van doordrongen was, dat absolute onderwerping der deelen aan het centraal gezag eene hoofdvoorwaarde was voor haar bestaan.

In dit stelsel is dus noch voor autonomie noch voor zelfbestuur plaats. Niet aan een zeker toezicht worden de deelen onderworpen, maar integendeel wordt elk initiatief hun ontnomen, hunne zelfstandigheid vernietigd, en opgelost in den staat.

„Éen wil heerscht over alle deelen van het uitgestrekt grondgebied.” En niet ten onrechte zoude men met van HOGENDORP <sup>1)</sup> de ondergeschikte besturen kunnen vergelijken „bij een marionetten-„spel, waar een enkele hand aan de draadjes trekt „om al de figuurtjes in beweging te brengen” en het centraal gezag bij de spiu, die in het middenpunt van al de draden der webbe is gezeteld.

Ten slotte nog een derde stelsel, dat der *autonomie*.

---

1) Van Hogendorp, Bijdragen tot de huishouding van Staat, Deel I, bl. 7.



Den oorsprong van dit stelsel zoeken men vooral bij de duitse staten, die ontstaan zijn uit eene vereeniging van vroeger geheel soevereine deelen.

Hier treden die deelen, de geledingen, waaruit het organisme van den Staat bestaat, op den voorgrond, ieder met zijne eigenaardigheden en historie. Dit stelsel berust op het denkbeeld, dat oorsprong en geschiedenis der deelen zoo zeer verschillend zijn, en hunne maatschappelijke toestanden daardoor ook te veel uit een loopen, om aan één wet te worden onderworpen.

Van daar dat aan de deelen het recht wordt overgelaten, zelve hunne bijzondere belangen te regelen en te besturen, terwijl alleen de belangen, aan alle deelen gemeen, door het centraalgezag worden behartigd.

En in die behartiging door het centraal gezag ligt de band, die de deelen aan de eenheid verbindt.

„De autonomie moge grooter of kleiner zijn, zij „breekt met de centralisatie van de wet, en laat toe, „dat de deelen van de eenheid in meerdere of mindere mate leven naar regelen, welke zij zich zelve „opleggen en voor welker uitvoering zij ook zelve „zorg dragen.”

Wanneer wij deze stelsels nagaan, dan springt het onmiddellijk in het oog, dat men het begrip autonomie

niet plaatsen kan tegenover het begrip centralisatie, zooals wij reeds op bl. 2 hebben opgemerkt, en wel om de eenvoudige reden dat deze begrippen geene tegenstelling vormen.

„De autonomic” zegt mr. J. T. BUIJS, „doelt op „de splitsing van het wetgevend gezag, centralisatie „op de inrichting van de uitvoerende macht.”

Want zeer goed toch is het mogelijk, zooals niet lang geleden nog in Pruissen het geval was, dat aan de deelen, zoowel provinciën als gemeenten, volkomen de bevoegdheid wordt overgelaten hunne eigene belangen te regelen en te besturen, terwijl toch de wetten van den staat door van hem geheel afhankelijke dienaren worden uitgeoefend; maar even goed is het geval denkbaar, dat de staat aan de besturen der autonome corporatiën de taak oplegt, de wetten van het Rijk ten uitvoer te brengen, en dat alzoo een toestand wordt aangetroffen, niet ongelijk aan dien in ons eerste stelsel nader uiteengezet.

Wij zien dus, dat autonomie zoowel met centralisatie als met zelfbestuur kan gepaard gaan.

In welke dezer drie stelsels, hierboven ontvouwd, passen de staatsrechtelijke toestanden, waarvan de grondbeginselen in de Grondwet van 1848 zijn neergelegd?



Om deze vraag te beantwoorden moeten wij een blik slaan op de geschiedenis van ons vaderland.

Beschouwen wij den politieken toestand onzer provinciën en gemeenten tijdens de Republiek der Vereenigde Nederlanden, dan ontdekken wij terstond de grootst mogelijke verscheidenheid. Van centralisatie geen sprake.

Iedere provincie stond op zich zelf als een soevereine staat, en de eenige band die allen vereenigde was de Unie van Utrecht, een verdrag, niet van staatsrechtelijken maar van volkenrechtelijken aard.

Wel waren reeds vroeger pogingen aangewend door de vorsten uit de Bourgondische en Oostenrijksche Huizen om meer eenheid te verkrijgen, maar noch de oprichting van het Hof van Holland door Philips den Goede in 1434, noch het leggen der eerste grondslagen van den Hoogen Raad van Mechelen door Karel den Stoute, noch de krachtige pogingen van Karel V, om de privilegiën en costumen der steden in schrift te brengen en te verzamelen, en de zeventien provinciën onder éénen kreitz te vereenigen (overeenkomst te Augsburg 1548), waren in staat om de autonomie der provinciën en gemeenten te breken. Integendeel, al deze pogingen, die waarschijnlijk ook hier die eenheid zouden hebben tot

stand gebracht, zijn mislukt tengevolge eener revolutie om vrijheid van godsdienst ontstaan, welke niet alleen de aanleiding is geweest tot den 80-jarigen oorlog, maar ook de oorzaak van den volkenrechtelijken toestand, waarin tot 1798 de deelen van ons Vaderland hebben verkeerd.

De Nederlanders stelden van ouds hoogen prijs op hunne individueele en corporatieve rechten, waaronder de autonomie der provinciën en steden eene eerste plaats bekleedde.

Het is daarom niet vreemd dat de Unie van Utrecht alle privilegiën der steden bekrachtigde en die steden bijna tot soevereine lichamen maakte.

Slaan wij op den staatsrechtelijken toestand nader het oog.

De provinciën zonden hunne vertegenwoordigers naar de Staten-Generaal. De afgevaardigden der steden zaten met „mandat impératif” in de Provinciale Staten. Wel had de stadhouder als vertegenwoordiger van het centraal gezag in het begin nog de benoeming der ambtenaren, maar reeds in 1650 ging dit recht van den stadhouder op de steden over.

Niet alleen dat de macht der steden hierdoor toenam, de invloed, dien enkele regeeringsfamiliën zich hadden verworven, werd daarbij zoo groot, dat de



stadsregeeringen weldra een aristocratisch oligarchisch karakter aannamen.

En inderdaad was de macht der steden zeer groot; wij behoeven slechts op enkele feiten te wijzen.

De contrôle van den stadhouder en die der Provinciaalen Staten verminderden al meer en meer in beteekenis.

Enkele burgemeesters verwierven, slechts met kennisgeving aan de vroedschap, het recht van uitzetting.

De garnizoenen zwoeren trouw aan de stedelijke besturen, zoodat de centrale regeering niet eens meer op het leger kon rekenen.

En eindelijk waren er enkele steden, die met vreemde mogendheden over onderwerpen betreffende politie en economie zelfs internationale betrekkingen aangingen.

Kortom niet alleen wetgevende, uitvoerende, en rechterlijke, maar zelfs bevoegdheden van zuiver politiek aard hadden de stedelijke besturen zich toegekend.

En dat alles geschiedde niettegenstaande art. 10 der Unie van Utrecht.<sup>1)</sup>

---

1) Art. X der Unie van Utrecht.

Dat gheen van dese voorsz. Provinciën, Steden ofte Leden van dien eenighe confederatiën ofte verbonden met eenighe naburen Heeren ofte landen sullen mogen maken sonder Consent van dese gheunieerde Provinciën en de Bontghenoten.



Was vóór 1798 de autonomie der deelen een natuurlijk gevolg van het feit, dat de Republiek der Vereenigde Nederlanden een Statenbond vormde, door den eenheidsstaat, die in 1798 werd gevestigd, moest natuurlijk eene strenge centralisatie worden gehuldigd.

De revolutie, die haar tot stand bracht, en die slechts ten doel had den politieken dampkring te zuiveren, streefde, zoo als elke revolutie, haar doel verre voorbij.

Onder den invloed der Fransche revolutionaire begrippen van 1789 werd door de toen gevestigde ééne en ondeelbare Bataafsche Republiek in 1798 eene zoo strenge centralisatie aangenomen, dat alle verscheidenheid gedood, en alle gewestelijke en plaatselijke autonomie op historische grondslagen gevestigd, werd opgeheven.

Was het in Frankrijk de monarchie, die het volk had uitgezogen en een wrok had doen ontstaan, die de aanleiding is geweest tot de dagen van het Schrikbewind, bij ons was het de overheersching der aristocratie, die, hoewel gehuld in het kleed eener vrije Republiek, de grondslagen van het Staatsgebouw had ondermijnd, en den klimmenden tegenzin der democratische elementen had opgewekt.

Een der hoofdbeginselen der revolutionaire staats-

regeling van 1798 was opheffing der provinciale grenzen. Het grondgebied werd verdeeld in departementen onder het bestuur van 7 leden, die niets anders waren dan organen van het centraal gezag.

De stedelijke besturen werden herschappen in administratieve bureaux, die aan het uitvoerend bewind ondergeschikt en verantwoordelijk, evenals de departementale besturen, ingeval van plichtverzuim door dat bewind konden worden ontslagen. <sup>1)</sup>

En alsof dit niet reeds voldoende ware, de kroon op dit centraliseerend regeeringstelsel zette art. 155 dierzelfde staatsregeling, waarbij aan ieder departementaal bestuur een regeeringscommissaris werd toegevoegd, en ten hoogste drie voor de gezamenlijke gemeente-besturen in elk departement, om toe te zien en zorg te dragen dat de wetten werden uitgevoerd.

Grootere reactie op den toestand van vroeger dagen was wel niet mogelijk!

Deze indeeling echter was te weinig nationaal, dan dat zij langen tijd kon worden geduld.

De constitutie van 1801 reeds ging van een geheel ander beginsel uit. De departementen werden teruggebracht tot hunnen vroegeren provincialen omvang. <sup>2)</sup>

---

1) Art. 147, Staatsr. 1798.

2) Art. 21, Staatsr. 1801.



De besturen werden talrijker en hun ledental meer geëvenredigd aan het cijfer der bevolking. Wel zouden zij in de provinciën de uitvoerders zijn van het centraal gezag, maar bovendien zou aan hen de regeling der bijzondere provinciale belangen, die betrekking hadden op politic, economie en finantiën, worden opgedragen. Een wet <sup>1)</sup> moest de wijze bepalen overeenkomstig welke zij zouden worden gekozen.

Wij ontdekken reeds hier de kiem onzer tegenwoordige regeling.

De constitutie van 1805 bracht weinig of geen verandering. Toen echter ons vaderland in 1806 Koningrijk Holland werd, en de broeder van den franschen Keizer tot Koning verheven, toen kon het wel niet anders of zijne constitutie zou het stelsel van centralisatie uit Frankrijk weder overnemen.

Bij de wet van 13 April 1807 tot inrichting der departementale besturen werd aan het hoofd van elk departement een landdrost geplaatst en 4 à 6 assessoren, wier benoeming evenals die der gemeentebesturen aan Lodewijk Napoleon werd opgedragen. <sup>2)</sup>

---

1) Art. 63, Staatsr. 1801.

2) Zie tijdens de inlijving bij het Fransche Keizerrijk in 1810 de wet van 28 Pluiose au VIII, betrekking hebbende op de benoeming der maires en conseils municipaux.



Wij slaan de jaren 1810 tot 1814, het tijdperk onzer vernedering over, en naderen na de restauratie aan het stelsel der Grondwet van 1814.

Zooals uit de schets van G. K. VAN HOGENDORP blijkt, wenschte deze staatsman den toestand terug, die vóór de revolutie van 1795 had bestaan. Zoo verre de reactie te drijven was echter de wensch der natie niet. En de Grondwet van 1814 heeft door de woorden „de provinciën behouden hare oude grenzen” in art. 54 aangetoond, welk karakter zij aannemen wilde.

De Souvereine Vorst, na advies te hebben ingewonnen bij eene commissie uit elke provincie, zou verder de samenstelling der provinciale besturen regelen.

Deze regeling, die echter voor iedere provincie verschillend moest zijn, kwam reeds den 16<sup>den</sup> Aug. 1814 tot stand.

Wat de gemeenten betref, behield de Grondwet van 1814 het onderscheid tusschen steden en platteland (artt. 78—80). Ook volgens haar

---

Mr. C. J. Fortuijn. Verzameling van wetten, besluiten en andere rechtsbronnen van Franschen oorsprong, II, 101 vlg.

zouden reglementen, ontworpen door de bestaande regeering of door bijzondere commissiën benoemd door den Souvereinen Vorst, en die, na overweging der Provinciale Staten, tevens door dien Souvereinen Vorst moesten worden bekrachtigd, de wijze van samenstelling en inrichting der gemeente-besturen regelen.

De commissiën tot het ontwerpen dier reglementen waren nog werkzaam, toen eene herziening der Grondwet in 1815, door toevoeging van België aan de noordelijke provinciën, noodig werd.

In de Grondwet van 1815 treffen we evenals in die van 1814 ruimte voor verscheidenheid in de provinciale inrichtingen aan, zonder dat er evenwel voor de provinciale autonomie veel plaats overbleef.

De Grondwet van 1815 (artt. 146, 147 en 155) bedoelde wel de autonomie der provinciën te handhaven, doch de praktijk deed die autonomie niet tot haar recht komen.

Om een voorbeeld te noemen wijzen wij slechts op de macht, die den Commissaris des Konings in art. 137 werd toegekend.

Maar noch de indirecte verkiezingen, die der burgerij weinig of geen invloed toekenden op de provinciale regeering, noch de bepaling dat het aan den geliefden Oranje-vorst zou worden overgelaten de



grenzen te trekken tusschen rijks- en gewestelijke regeering, konden veel belangstelling in de reglementen van 1817 inboezemen. Van daar ook dat het oordeel, door de negen mannen in 1844 uitgesproken, verre van gunstig was.

Op het programma der herziening stond wat de provinciën betreft als dringend noodzakelijk vooreerst: hervorming van het kiesstelsel en invoering der directe verkiezingen, en ten tweede: het verleenen van waarborgen van onafhankelijkheid tegenover het centraal gezag, m. a. w. het trekken van scherpe grenzen tusschen rijks- en provinciale regeering. De Grondwet van 1848 zou daartoe de middelen geven.

De negen mannen van 1844 hebben helder in woorden gebracht wat men eigenlijk wenschte.

De commissie van 17 Maart en de daarop volgende regeeringsvoorstellen droegen reeds de inrichting en bevoegdheid der provinciale besturen op aan de wet, en dienovereenkomstig is de weg gevolgd door de negen mannen aangewezen, en zijn de rechtstreeksche verkiezingen met afschaffing der standenvertegenwoordiging in de Grondwet van 1848 ingevoerd.

Wat de gemeentebesturen betreft is door de Grondwet een gelijkkluidend vonnis geveld.



Over de geschiedenis der commissie, die den 23<sup>sten</sup> Juli 1825 de reglementen ontwierp, weten wij weinig. Het resultaat hunner bemoeiingen is geweest, dat de reglementen in plaats van de door de Grondwet gewilde verscheidenheid, provinciesgewijze overeenstemming daarstelden, zoodat men met THORBECKE zoude kunnen zeggen dat de reglementen te zamen vormden „één gebrekkige gemeentewet.”

En toch was de toestand zonderling, dien zij in het leven hadden geroepen. Van autonomie kon men niet spreken, want het verwijt was niet ongegrond, dat de gemeente-besturen door het centraal gezag „als onmondige kinderen” werden behandeld. <sup>1)</sup>

Wel kon men de reglementen eene reactie heeten op den franschen centralisatie-geest in de wet van 1807 uitgedrukt, het organisch verband tussehen de deelen en het geheel hadden zij geheel uit elkander

---

1) Zie o. a. circulaire van den Gouverneur van Zuid-Holland van 12 Juni 1824, waarbij de Gemeentebesturen vermaand worden slechts door tussehenkomst van den Gouverneur der provincie te petitioneeren. Een vreemde opvatting voorzeker van het grondwettig recht van petitie, en een groote inbreuk der door de Grondwet gewilde zelfstandigheid der gemeente!

gerukt, zonder dat zij eene autonome regering hadden doen ontstaan.

Evenals vóór 1798 was de oude coteriegeest weder ontwaakt, want alle macht berustte bij corporatiën. Wij behoeven slechts te wijzen op de keuze der gemeenteraadsleden; hunne levenslange benoeming; het instandhouden van het verschil tusschen stad en platteland; en eindelijk de handhaving der middel-eeuwsche voorrechten.

De burgemeesters werden verder door de kroon benoemd, en hadden een overwegenden invloed. In den raad was niet alleen elke openbaarheid der handelingen uitgesloten, waardoor het politiek leven verstikt werd, maar tovens ook alle debat onmogelijk gemaakt, daar de leden slechts naar rang en ouderdom het woord mochten voeren.

Op het platteland was het voorzeker niet beter gesteld, want daar voerden de Gedeputeerde Staten onbepaalde heerschappij, aangezien alle handelingen der gemeente-besturen door hunne districts-commissarissen streng werden gecontroleerd. <sup>1)</sup>

---

1) Bij besluit van 29 Juli 1814 werden commissiën door den Souvereinen Vorst in de verschillende steden benoemd en enige



Kon bij zulk een toestand voor een gezond zelfstandig gemeentelven nog veel ruimte overblijven, en is het niet volkomen waar, dat hoe lijnrecht in strijd het fransche stelsel van centralisatie met den

---

punten medegedeeld, die haar tot leidraad moesten strekken bij het maken van Reglementen.

Die punten waren de volgende: zie Bijvoegsel tot het Staatsblad 1815, III, 1621 vlg.

1°. Dat het eigenlijke justicieele geen onderwerp van de stedelijke reglementen kan uitmaken, alzoo de wijze, waarop de crimineele en civiele rechtbanken zullen worden ingesteld, door de ontworpen Grondwet afzonderlijk is bepaald.

2°. Dat de leden van den Raad, die overeenkomstig art. 79 en 80 der Grondwet in iedere stad zal bestaan, zullen worden aangesteld voor hun leven.

3°. Dat de kiezers zullen benoemd worden voor drie jaren en dat jaarlijks een derde gedeelte van dezelve zal aftreden.

4°. Dat er twee, drie of vier burgemeesteren zullen kunnen aangesteld worden, van welk een of meer jaarlijks zullen aftreden, ter vervulling van welke vacatures de Raad eene nominatie van een dubbeltal aan den Vorst ter electie zal kunnen toezenden, waarop ook de aftredenden zullen moeten gebracht worden.

5°. Dat burgemeesteren het stedelijk bestuur zullen uitoefenen.

6°. Dat de volle Raad minstens eens in het jaar zal vergaderen, om over de stedelijke finantiën te raadplegen.

7°. Dat burgemeesteren nogtans den Raad kunnen oproepen, zoo dikwijls als daartoe termen zullen zijn, hetzij om stedelijke ordonnantiën aan denzelfven voor te dragen, hetzij uit anderen hoofde.

8°. Dat in steden alwaar zulks noodig zal zijn, onder anderen ook kamers van koophandel en industrie zullen kunnen worden



geest van onze Grondwet was, wij toch feitelijk tot de fransche praktijk waren teruggekeerd?

Deze toestand kon op den duur dan ook niet aan de politieke gevoelens der natie beantwoorden. De Grondwetsherziening in 1840 stelde reeds eene verandering voor, die om haar anomalisch karakter echter niet kon worden gehandhaafd, <sup>1)</sup> terwijl eindelijk de negen mannen, die ook weder

---

opgericht, waarin de openvallende plaatsen door burgemeesteren zullen vervuld worden.

Niet voor iedere stad verscheen een afzonderlijk reglement, maar alleen voor Zwolle, Deventer, Kampen, Groningen, Amsterdam en Utrecht.

De andere steden kwamen onder een reglement dat voor allen, in dezelfde provincie gelegen, hetzelfde was.

Op het platte land werd de Schout door den Koning benoemd voor zes jaren en de leden van den Raad, waarvan jaarlijks een derde aftrad, uit een dubbeltal door de Staten (art. 2, Reglement van Zeeland.).

1) (Art. 132, Grondwet 1840.)

De Grondwet van 1840 wilde dat niet de reglementen maar de wet bepalen zou, welke de census op het platteland en in de steden zijn zoude om kiezer te zijn.

Dit was zeker eene grove anomalie. In de memorie van toelichting der negen mannen in 1844, werd het onvreenigbaar geacht, de bepaling van den census, aan de wet op te dragen, terwijl de inrichting der stedelijke besturen zoude afhangen van de Reglementen.

Voor 1840 had men althans één macht, nl. den Koning.

hier den weg ter verbetering aanwezen, voorstelden de inrichting en bevoegdheid der gemeente-besturen op te dragen aan de wet. Dit beginsel is èn door de commissie van 17 Maart 1848 èn door de regeeringsontwerpen en eindelijk ook door de vertegenwoordiging beaamd en mitsdien tot grondwettig beginsel verheven. De wet, die aan dit Grondwettig voorschrift veldtoet, is die van 29 Juni 1851 (Stbl. 85).

Al moge in den tegenwoordigen tijd de ingenomenheid met den grondslag, waarop onze staatsinstelling rust, niet meer zoo algemeen zijn als in de dagen van 1848, en worden er misschien door menigeen, zonder zelf een beter te kunnen doen rijzen, steenen geslingerd naar een gebouw, van welks vele deugden wij lange jaren ons hebben kunnen overtuigen, waar blijft het — wat Mr. OPPENHEIM zegt, — „dat de herziene „Grondwet, en hare in de gemeentewet uitgewerkte „beginselen het mogelijk hebben gemaakt aan het „Nederlandsche volk te toonen, dat zijne kracht nog, „gelijk voor eeuwen, schuilt in zijne plaatselijke gemeenten, en dat al blijve bij de aanstaande herziening „der Grondwet, ook de afdeeling „van de gemeente- „besturen” niet onaangetast, het onwaarschijnlijk is „dat de bepalingen van deze afdeeling, wordt zij niet „ingekort, ingrijpende veranderingen zullen onder-



„gaan, want de ervaring heeft hunne deugdelijkheid geijkt.”<sup>1)</sup>

Na dit kort historisch overzicht hebben wij thans de vraag te beantwoorden, welk stelsel van administratie is door de Grondwetten van 1814, 1815, 1840 en 1848 ten opzichte der gewestelijke en plaatselijke besturen gehuldigd?

Het is zeker zeer natuurlijk, dat na een toestand als waarin wij tijdens onze Republiek verkeerden, waarin de autonomie der deelen zoo zeer op den voorgrond had gestaan, ook later in de Grondwetten, waarvan die van 1814 het stelsel aanwees, die zelfde autonomie al is het dan ook niet in die mate, toch zeker in beginsel zoude worden gehuldigd.

De artt. 130, 133, 140, 141 en 142 der Grondwet van 1848 sluiten die zelfstandigheid der provinciën en gemeenten dan ook geenszins uit.

Evenals in het engelsche stelsel heeft de grondwetgever, juist in strijd met het beginsel van volkomen centralisatie, de uitvoering althans van een deel der rijkswetten, aan de besturen der onderdeelen zelve opgedragen, terwijl hij hun tevens

---

1) Mr. J. Oppenheim. Handboek voor de beoefening van het Nederl. Gemeenterecht bl. 7.

de regeling hunner eigene huishouding overlaat.

Ten onrechte heeft men daarom beweerd, dat in zaken van beheer de behandeling oogenschijnlijk ligt bij de gemeenten, in het wezen der zaak bij het hooger gezag.

Want bij de beschouwing der artt. 130 der Grondwet (in verband met de artt. 166—174 Prov. wet) en de artt. 140, 141 en 142 Grondwet, (in verband de artt. 150, 153 en 194 der Gemeentewet) moet men niet vergeten, dat de provinciën en de gemeenten blijvende lichamen zijn en onderdeelen van den Staat, en dat de Staat de macht hebben moet om hen te beschermen tegen willekeurige handelingen hunner tijdelijke bestuurders, maar ook hen moet kunnen brengen binnen den kring, waarin zij zich zelfstandig bewegen, zoo dikwijls zij dien kring hebben overschreden.

Dan eerst zou men kunnen zeggen, dat deze artikelen de autonomie der provinciën en gemeenten aantasten, indien het centraal gezag mocht treden in de plaats van gewestelijke of gemeentelijke overheid; indien aan het algemeen bestuur de macht gegeven ware, zijn wil op te dringen in de plaats van hetgeen de besturen als hun wil voor hun gewest en gemeente nuttig en goed oordeelden.

Onder zelfstandigheid moet niet worden begrepen volstrekke onafhankelijkheid.



En zeker voor de provinciën is evenzeer waar wat Mr. OPPENHEIM<sup>1)</sup> zegt voor de gemeenten, „dat indien „men centralisatie weet te onderscheiden van contrôle, „men dan tot de erkenning moet komen dat Grondwet „en Gemeentewet op gelukkige wijze de moeielijke „opgaaf hebben verwezenlijkt door de Staatscommissie „van 17 Maart 1848 gesteld: Aan de gemeentebe- „sturen onder behoorlijk toezicht de handen vrij te „laten in het regelen der huishoudelijke belangen „hunner gemeenten. De vrijheid van beweging is er. „De waarborg tegen het aanranden dezer vrijheid ligt „in de onmogelijkheid voor het centraal gezag der „plaatselijke overheid de taak uit de handen te nemen.”

In de Grondwet van 1848 wordt dus de autonomie der deelen gehuldigd, maar tevens is de uitvoering van een deel der rijkswetten aan de hoofden der antonome deelen opgedragen.

Wel is waar spreekt de Grondwet, wat gemeenten betreft, in het geheel niet van de haar opgelegde verplichting om ook als organen van het centraal gezag werkzaam te zijn, en zou dus de bepaling van deze hare verplichting geheel aan de wet kunnen

---

1) Handboek voor de beoefening van het Nederlandsch Gemeenterecht, bl. 15.

worden opgedragen; met Mr. J. T. BUIJS gelooven wij, dat in de Grondwet, die bij de Provinciale Staten zoo uitdrukkelijk in art. 130 op die uitvoerende taak heeft gewezen, ook voor de gemeenten een dergelijk artikel niet had moeten worden gemist.<sup>1)</sup>

Op grond dezer onvolledigheid zou men daarom geenszins mogen beweren, dat de Grondwet de gemeente enkel voorstelt als behartigende hare eigene huishoudelijke belangen, want zeker zou deze opvatting niet passen in het stelsel, dat door haar is aangenomen.

Want *autonomie met zelfbestuur* is het beginsel, dat door de Grondwet van 1814 is ingevoerd, en waaraan de volgende Grondwetten steeds trouw zijn gebleven.

---

Uit hetgeen wij hierboven hebben uiteengezet blijkt, dat door het stelsel van centralisatie aan te nemen, de staatsregeling van 1798 het eerst het begrip der staatseenheid sterk op den voorgrond heeft geplaatst.

De overgang van eene souvereiniteit der provinciën en absolute autonomie der steden tot de strenge

---

1) Mr. J. T. Buijs, deel II, bl. 155.



centralisatie van alle gezag, was echter te plotseling geschied, dan dat daardoor toen reeds het juiste begrip der eenheid voor goed zou zijn vastgesteld.

Vandaar de reactie in 1801. Vandaar dat in de Grondwetten van 1814, 1815 en 1848 slechts trapsgewijze met de overblijfselen van het foederalisme kon worden gebroken. Maar vandaar ook dat eene bepaling als die van artikel 2 onzer Grondwet, eerst in 1848 als grondbeginsel kon worden gehuldigd. In dat tweede artikel wordt het recht van vereeniging en splitsing van provinciën en gemeenten, in tegenstelling met vroegere Grondwetten, waarin over dat recht niet werd gesproken, aan den gewonen wetgever opgedragen. En terecht, want de verandering der politieke indeeling des Rijks is een recht dat den Staat als wetgever toekomt.

„Veränderungen in der politischen Eintheilung des „Statsgebietes sind Sache des Gesetzes. Der Stat hat „in allen Stufen der Abtheilung auch seine Gesamt- „interessen und die Harmonie seines Organismus zu „wahren.“<sup>1)</sup>

De meeste staten zijn namelijk verdeeld in onderdeelen, in kringen of groepen, waaruit het organisme

---

1) Bluntschli. Allgemeines Statsrecht, deel I, bl. 220.

van den staat bestaat, en die veelal langzamerhand geworden, als producten van zuiver historischen aard kunnen worden beschouwd.

Deze deelen zijn intusschen hetzij al of niet historisch geworden, uit een rechtsoogpunt slechts uitvloeisels van den staatswil, want de staat heeft, door hun eene zekere mate van zelfstandigheid in te ruimen, of wel door ze tot uitvoerders van zijn wil te gebruiken, hun een publiekrechtelijk karakter verleend.

Hieruit volgt, dat noodwendig aan den Staat de macht moet worden gegeven die verdeeling tot stand te brengen, want ontnemt men hem dat recht, en geeft men aan die kringen zelve de bevoegdheid over hunne eigen uitbreiding of inkrimping te beslissen, dan handelt men in strijd met het beginsel der staatseenheid, dus in strijd met het een en ondeelbaar oppergezag zelf. En ongetwijfeld ligt tevens in het feit, dat die kringen door den staat tot administratieve doeleinden gebruikt worden, opgesloten dat de Staat alleen ook over hun omvang en aantal beslist.

De Nederlandsche Staat, in 1814 op nieuwe grondslagen gevestigd, heeft de bestaande kringen, nl. de provinciën en gemeenten, als verdeeling aangenomen.

Te weinig evenwel was, zoo als wij gezien hebben,



het eenheidsbeginsel nog doorgedrongen, dan dat de Grondwetten van 1814 en 1815 het volkomen zouden hebben in toepassing gebracht. In art. 55 der Grondwet van 1814 en in art. 3 van die van 1815 werd aan de wet slechts de bevoegdheid verleend, nauwkeuriger de grenzen der deelen te bepalen. De deelen zelven mocht zij niet aantasten; de provinciën zelfs waren met name in de Grondwet vastgesteld.

Juist hierin ligt het groote verschil met onze Grondwet van 1848, dat art. 2, in tegenstelling met de vroegere, het recht van den Staat om ook die deelen zelven aan te randen duidelijk op den voorgrond stelt, en dat daardoor dus eindelijk na 50 jaren het groote beginsel der staatseenheid met al zijne gevolgen duurzaam in ons staatsrecht is opgenomen.

Evenwel was ook in 1848 deze overwinning niet zonder veel strijd behaald en is het oude beginsel nog met geestdrift in de Kamer verdedigd. „Is „niet ieder Nederlander, zeide o. a. de Heer MENSO<sup>1)</sup>, „zoo aan zijn gewest gehecht, dat hij er roem op „draagt een Zeeuw, een Fries of een Gelderschman „te heeten? Zijn de provinciën niet telkens weder „hersteld, waar zij bij eene algemeene zucht tot om-

---

1) Zitting 16 Augustus 1848.

„verwerping van al het bestaande, of later gedurende  
 „de Fransche overweldiging gedurende een zeer korten  
 „tijd hunnen naam en hun bestaan hadden verloren?  
 „Sedert eeuwen, maar vooral bij de grondwetten  
 „van 1814 en 15 was de provinciale indeeling voort-  
 „durend van kracht. Provinciale reglementen werden  
 „vastgesteld; openbare werken van algemeen nut werden  
 „uit de provinciale kassen bezoldigd; provinciale schulden  
 „aangegaan. Het waren even zoovele afzonderlijke huis-  
 „houdingen die in Nederland grondwettig waren ge-  
 „vestigd en zoude men ze thans door den gewonen  
 „wetgever doen vernietigen?”

Hoe verklaarbaar misschien zijne gehechtheid aan het oude provincialisme ook zijn moge, van overdrijving is de heer MENSCHONCKE zeker niet vrij te pleiten. Terecht voerde de tijdelijke Minister van Justitie hiertegen aan, (Mr. DONKER CURTIUS, zitting 18 Aug. 1848) dat, indien in de Grondwet eene constitutioneële vestiging omtrent het aantal provinciën werd opgenomen, men dit met hetzelfde recht ten aanzien der bijzondere gemeenten zou kunnen vorderen, en ieder zou toch zeker erkennen, dat zulks strijdig is met alle denkbeeld van eenheid.

„Het Rijk is één geheel onder het gezag van een „erfelijk koning. Provinciën en gemeenten zijn slechts



„onderdeelen van dat geheel; zij hebben wel een  
 „zekere zelfstandigheid, welke de algemeene regceering  
 „ontslaat van den last om in alle deelen van het  
 „inwendig beheer werkzaam te zijn, maar het opper-  
 „gezag in den staat, de wetgevende macht door den  
 „Koning en volksvertegenwoordiging uitgeoefend, kan  
 „met geen mogelijkheid aan dergelijke onderdeelen des  
 „Rijks zoodanig grondwettig aanzien geven, dat alleen  
 „eene grondwetsherziening daarin verandering zou  
 „kunnen brengen.”

„De vertegenwoordiging, zooals die nu is ingesteld,  
 „verliest alle geest van localiteit. Zij zal en moet niet  
 „leiden tot centralisatie van alle beheer, maar alleen  
 „tot centralisatie van de werking der wet. Zij moet  
 „dus in overeenstemming met de Kroon, om het  
 „geheel goed, in het waar belang van het alge-  
 „meen en van de localiteit zelve te kunnen regelen,  
 „het recht hebben de provinciale en gemeentelijke  
 „verdeeling te wijzigen, anders zoude de wetgevende  
 „macht slechts ten deele aan hare roeping kunnen  
 „voldoen.

„Art. 2 der Grondwet is in overeenstemming met  
 „de eenheid des rijks en het gezag, dat de wetge-  
 „vende macht daarover moet uitoefenen; eene an-  
 „dere bepaling zoude eene gewestelijke en gemeente-

„lijke souvereiniteit daarstellen, in strijd met die „eenheid” 1).

De gemeente is een publiekrechtelijk lichaam, zij is als politieke corporatie een der gronddeelen van den staat. Evenals de wetgeving der gemeente in harmonie moet zijn met en ondergeschikt aan de wetgeving van den Staat, aan welken zij als politieke corporatie is onderworpen, zoo moet ook de wetgevende macht van den Staat hare medewerking verleenen, waar nieuwe gemeenten gevormd en bestaande gemeenten veranderd worden, — maar thans rijst als van zelf de vraag: waarom beslist in deze de wetgever, en waarom niet dit belangrijk recht den koning als hoofd van de uitvoerende macht overgelaten?

De beantwoording van deze vraag hangt zamen met onzen staatsrechtelijken toestand, dien wij reeds hierboven hebben gepoogd uiteen te zetten.

Wat is, volgens onze grondwet, de beteekenis eener verdeeling van den Staat in provincieën en gemeenten?

In het stelsel onzer Grondwet, dat wij hierboven hebben aangegeven, zien wij een tweeledig beginsel

---

1) Mr. J. C. Voorduijn. Geschiedenis en Beginselen der grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden, bl. 89.



gehuldigd, nl. het beginsel van centralisatie gecombineerd met dat der autonomie.

Zekere groepen der bevolking zijn, wat betreft de behartiging van de belangen aan allen gemeen, onderworpen aan één en dezelfde wet, leven volgens eenvormige rechtsbeginselen; maar tevens wordt aan die groepen, waar het geldt belangen te behartigen aan elk dier groepen meer in het bijzonder eigen, de mogelijkheid overgelaten om onder toezicht van den staat zelfstandig die belangen te verzorgen.

Het is derhalve onmogelijk, om ook wanneer men haar historisch karakter geheel ter zijde laat, de verdeeling van het land in provinciën en gemeenten een daad te noemen louter van administratieven aard.

Immers deze daad grijpt in het rechtsbestaan der burgers in. Zij kent aan bepaalde groepen de uitoefening van rechten toe, die andere of geheel of gedeeltelijk missen, en zij schept bestuurslichamen die, gegrond op het beginsel van vertegenwoordiging, niet uitsluitend hebben te zorgen voor de toepassing van de door het hooger gezag gegeven wetten, maar die ook zelf over den rechtstoestand van hen, die zij vertegenwoordigen, hebben te beslissen.

De verdeeling van het land in provinciën en gemeenten kan dus nooit de taak zijn der uitvoerende

macht, maar enkel die der wetgeving. Zij behoort zoozeer tot de organisatie van het Rijk, zij is een daad zoo absoluut organiek, dat het recht haar te plegen nooit den Koning kan worden opgedragen. 1)

Ziehier dus beginsel en beteekenis van het tweede artikel der Grondwet van 1848, een artikel noodwendig in een staatsrechterlijken toestand zooals bij ons in 1814 werd geboren, maar ook dubbel noodig omdat art. 1 door het opnoemen der provinciën missehien nog aan den vroegeren toestand zou doen denken.

En wij kunnen niet anders dan ons vereenigen met het ontwerp der Staatscommissie tot grondwetsherziening van 11 Mei 1883, hetwelk in het eerste artikel het opnoemen der provinciën overbodig acht, maar ook in art. 3 ons beginsel nog scherper in het licht stelt waar het zegt:

„De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen en nieuwe vormen.”

---

1) Mr. L. E. Lenting. Schets van het Ned. Staatsbestuur enz. bl. 21.

„De ingezetenen toch moeten gewaarborgd worden dat zij van de uitoefening hunner rechten, voor zooverre die afhankelijk zijn van den zetel hunner inwoning, niet verstoken kunnen worden, b. v. van het recht om de leden van gemeenteraden en provinciale staten te kiezen; van dat om voor hunne eigene rechters te verschijnen enz. dan om *wettige* redenen.”



## HOOFDSTUK I.

### Begrip van vereeniging en splitsing van gemeenten.

---

Wat verstaat men onder vereeniging en splitsing van gemeenten?

Onder vereeniging van gemeenten verstaat men in den regel het voegen van een of meerdere gemeenten of van een of meerdere deelen van gemeenten bij eene andere gemeente.

Onder splitsing het vormen eener nieuwe gemeente uit deelen van een of meerdere gemeenten.

Gemakkelijk is het echter niet steeds zuiver de grenzen dezer begrippen te trekken, want schier bij de behandeling van elk wetsontwerp tot vereeniging of splitsing van gemeenten is de vraag gedaan, wanneer er van vereeniging en splitsing sprake is en dus de

bepalingen door de gemeentewet gesteld moeten worden nageleefd, en wanneer bloot aan verandering der grensscheiding moet worden gedacht, waaromtrent de wet geen enkele bepaling voorschrijft.

THORBECKE zelf heeft in de memorie van beantwoording van het wetsontwerp tot grensverandering tusschen Dordrecht en Dubbeldam (Wet van 15 Juli 1869 Stbl. 128) erkend, dat de beantwoording van deze vraag hoogst moeielijk is, en dat dus in elk concreet geval door den wetgever moet worden beslist.

Maar hieromtrent bestaat geene onzekerheid, dat hoewel oppervlakkig beschouwd verandering van grenzen tusschen gemeenten niets anders is dan het splitsen van een deel eener gemeente en het vereenigen van dat deel met eene andere gemeente, door de regering in de verschillende wetsontwerpen wel degelijk onderscheid is aangenomen, en dat nooit het begrip van grensverandering onder het begrip van vereeniging en splitsing is begrepen.

In hoeverre wij het met deze zienswijze eens zijn, zullen wij hieronder trachten uiteen te zetten.

De geschiedenis van art. 2 der Grondwet toont onzes inziens duidelijk aan, dat de wetgever met dat



recht van vereeniging en splitsing niet willekeurig mag omspringen. <sup>1)</sup>

„Bij de erkenning van de zelfstandigheid van „provinciën en gemeenten als staatslichamen heeft „de Grondwet gewild dat de wetgever over bestaan „en grenzen der gemeente zoude beslissen. Deze „beweeggrond is eene aanwijzing dat bij de wetten, „waarbij de grenzen der gemeenten, geregeld worden „niet alleen op zicental maar ook op omstandigheden „van plaatselijk belang zal gelet worden.

„Volgens de Grondwet kunnen de gemeenten ver- „eenigd en gesplitst worden tegen hare begeerte. De „Grondwet stelt geen grens maar des te meer is dan „de wetgever zedelijk verplicht op de belangen der „ingezetenen acht te geven.” <sup>2)</sup>

Wanneer de wetgever van het hem bij art. 2 der Grondwet toegekend recht gebruik maken moet, en

---

1) „Je höher aber die Stufe, um so entscheidender wirken die „öffentlichen Interessen, um so freiere Hand hat der Stat in der „bestimmung der Grenzen. Die tiefste Stufe dagegen, die Ge- „meinde, steht ihrem Zwecke nach in so vielfältigen und engen „Beziehungen zu den bestehenden Gemeindecorporationen, dass hier „der Wille auch dieser vorzüglich in Betracht kommt. *Blüntschi* „allg. Statsrecht, deel I, bl. 220.

2) Jhr. mr. J. de Bosh Kemper. Handleiding tot de kennis van Ned. Staatsrecht en Staatsbestuur, bl. 594.

welke motieven hem tot die vereeniging of splitsing kunnen leiden, is eene vraag die bij gebrek aan positieve wetsbepalingen zoowel in Grondwet als in Gemeentewet hoogst moeielijk is te beantwoorden.

Maar om op grond der zelfstandigheid der gemeenten, vereeniging of splitsing alleen geoorloofd te achten wanneer de betrokkene gemeenten er in toestemmen, is niet in beginsel met de Grondwet in overeenstemming.

„Ontegenzeggelijk,” zeide Mr. KAPPEYNE VAN DE COPPELLO in de zitting der Tweede Kamer van 24 Februari 1879, „kent onze staatsinrichting aan de „gemeenten autonomie toe, maar die autonomie is „geen wiskunstige formule, waaruit men bloot logische „gevolgtrekkingen maken kan.

„Men mag niet vergeten, dat de gemeente altijd eene „schepping der wet is, dat zij haar recht uitsluitend „aan de wet ontleent, en dat deze, die de autonomie „aan de gemeente toekent, tevens bepaalt dat als „een verandering in de grensbeschrijving, vereeniging „of splitsing noodig is, die behoort te geschieden „door de wet.

„Als men daarom op grond der staatsrechtelijke „zelfstandigheid, die aan de gemeente toekomt, wilde „beweren dat zij niet vereenigd of gesplitst of dat „hare grenzen niet zouden kunnen worden veranderd



„dan met hare toestemming, dan zou men zich in  
 „tegenspraak stellen met de Grondwet, die het recht  
 „van vereeniging en splitsing handhaaft.

„*De wetgever heeft alleen te beslissen, wat eischt  
 „het algemeen belang.*”

Dat belang is ook volgens ons de eenige maatstaf; voor dat belang van het algemeen moet elk plaatselijk belang wijken; en toch, wanneer men de beraadslagingen der verschillende wets-ontwerpen nagaat, waarin over vereeniging en splitsing van gemeenten wordt gehandeld, ziet men dat schier overal juist voor dat plaatselijk belang de grootste strijd is gevoerd, terwijl men tot de overtuiging komt, dat het vaak moeileijk is in elk concreet geval te beslissen of het algemeen belang groot genoeg is om de gemeentelijke zelfstandigheid aan te randen.

Bij de behandeling der wetsontwerpen tot vereeniging en splitsing van gemeenten, die in 1854 na het tot stand komen der gemeentewet in 1851 aan het oordeel der Staten-Generaal werden onderworpen, zien wij, dat onder de voorstanders der vereeniging eene onderscheiding kan worden aangenomen, die wij in het kort zullen nagaan. Men zou hen volgens de beraadslagingen kunnen verdeelen in drie categorieën. De eerste categorie bestaat uit hen, die om reden van bezuiniging

en gemakkelijke administratie aan eene vereeniging quand même hunne goedkeuring hechten; de tweede uit diegenen, die slechts in een niet al te ver gedreven vereeniging of splitsing het algemeen belang zien gebaat; terwijl eindelijk een derde categorie vereeniging of splitsing slechts voorstaat onder twee voorwaarden, nl. dat de goedkeuring der betrokkene gemeenten aanwezig zij en dat erkende noodzakelijkheid het gebiede.

Het beginsel door de voorstanders quand même gehuldigd kan niet door ons worden verdedigd en in vele opzichten kunnen ook wij ons vereenigen met de woorden door den Heer VAN DEINSE gesproken, toen deze artt. der gemeentewet in de Kamer werden behandeld, waar hij met kracht te velde trok tegen de zucht der grootere provinciën en gemeenten om de kleinere te verzwelgen.

Dit beginsel terecht door genoemden Heer met zooveel kracht bestreden is dan ook nooit in wetsontwerpen bij vereeniging en splitsing door de regeering aangenomen.

Steeds is de noodzakelijkheid, het algemeen belang, het motief geweest dier vereeniging.

Waarin de noodzakelijkheid bestaat, wat het algemeen belang is, ligt in elk concreet geval aan de beslissing des wetgevers.



Ook met het oordeel der derde categorie der voorstanders van vereeniging en splitsing, nl. van hen die slechts onder twee voorwaarden, de toestemming der betrokkene gemeenten of erkende noodzakelijkheid, vereeniging en splitsing goedkeuren, kunnen wij niet instemmen, omdat wij ons meerdere gevallen kunnen denken, waarin het ondergaan van zulk een proces als waarvan hier sprake is voor gemeenten wenschelijk kan wezen.

Zooals reeds hierboven met een enkel woord is aangetoond, zouden wij ons bij een keuze het best kunnen scharen bij hen, die eene niet al te ver gedrevene vereeniging voorstaan, mits deze voorwaarde gelijkloidend is met de reeds hierboven door ons gestelde, dat het algemeen belang de vereeniging of splitsing eischt, en dat daarbij voor zooverre het algemeen belang het toelaat, met locale toestanden rekening worde gehouden.

Stemmen de betrokken gemeenten toe in de vereeniging of splitsing, dan zeker kan geen grond tot weigering bestaan. De gemeenten zelve zullen het best hunne belangen weten te waardeeren.

Maar ook zooals wij hierboven gezien hebben, als de toestemming ontbreekt.

In het stelsel onzer staatsinrichting moet zooveel

mogelijk op het belang der deelen acht gegeven worden, maar nooit mag dat belang in strijd zijn met het belang der gemeenschap.

De geest onzer wetgeving op dit gebied is niet om historische toestanden moedwillig te verbreken, maar evenmin moet de toekomst aan het verleden worden opgeofferd.

Wel is waar erkent de Grondwet zelve de zelfstandigheid der gemeenten, aan hare besturen wordt de regeling harer huishoudelijke belangen vrij gelaten, doch wie bepaalt ook hier wat tot de gemeentehuishouding behoort en wat dus niet valt onder de bevoegdheid van den rijks- of provincialen wetgever?

Die hoogere machten zelven traceeren immers de grenslijn, die door de gemeentebesturen niet mag worden overschreden.

Welnu diezelfde omzichtigheid, die door rijks- en provincialen wetgever moet worden betracht om niet op het terrein van den gemeentewetgever te komen, diezelfde omzichtigheid moet ook den rijkswetgever bezielen om niet willekeurig de zelfstandigheid der gemeente aan te randen, zoo dikwijls hij art. 2 der Grondwet toepassen wil.

Wij willen thans eenige gevallen nagaan waarin o. i. vereeniging wenschelijk is, en wel:



1°. ingeval het aantal kiezers in eene gemeente te klein is om eene behoorlijke keuze voor de leden van den gemeenteraad te kunnen doen ;

2°. ingeval eene gemeente niet in staat is in de kosten harer huishouding te voorzien en

3°. ingeval door uitbreiding coner groote gemeente de vereeniging met een aangrenzende gemeente in het belang dier gemeenten wordt vereischt.

1°. In het verslag der Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland over het jaar 1854 wordt het gevoelen verdedigd dat alle gemeenten, waarin geen 25 kiezers voor den Raad wonen, met andere gemeenten moeten worden vereenigd.

De Minister van Binnenlandsche Zaken deelde toen aan Gedeputeerde Staten mede, dat, gelijk reeds vroeger was te kennen gegeven in verband met het te dezer zake bij de Staten Generaal verhandelde, door de Regeering een ander beginsel is aangenomen, en wel dat slechts dan tot vereeniging van gemeenten moet worden overgegaan, wanneer de gemeenten er zelve genoeg mede nemen of wanneer het getal kiezers voor den gemeenteraad zoo gering is, dat er op grond van art. 139 Grondwet, hetwelk voorschrijft dat aan het hoofd van iedere gemeente een Raad staan moet, gene

behoorlijke keuze voor dien Raad kan worden gedaan.

Dit geval moet geacht worden dan te bestaan wanneer in de gemeente geen 15 kiezers aanwezig zijn.

Er zijn meerdere personen geweest die met de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland het getal 25 kiezers als minimum aannamen, als noodig voor de keuze van een Raad, en die, wanneer het getal kiezers beneden dat minimum was gedaald, op dien grond de zelfstandigheid eener gemeente wilden zien opheffen. Het argument, waarop zij deze bewering steunden, was een beroep op art. 293 der gemeentewet <sup>1)</sup>.

Naar onze meening bestaat daarvoor geen enkele grond. Vooreerst geeft art. 293 in dien zin geen positieve bepaling. Art. 293 maakt alleen op art. 131 gemeentewet eene uitzondering wat betreft „de wijze der benoeming der in die artikelen bedoelde Commissie” en stelt, wat de artikelen der kieswet betreft, alleen een tijd van schorsing voor in gemeenten die geen 25 kiezers tellen. In dat geval zal er moeten worden voorzien. Nu is vereeniging zeker eene voorziening maar niet de eenige mogelijke.

---

1) „Art. 293. In gemeenten, geen 25 kiezers voor den Raad tellende, blijft de werking der artt. 4—39, 131—132 dezer wet, voor zooveel de benoeming der bij deze laatste artikelen bedoelde commissie betreft, voorloopig geschorst.”



Bovendien is het volstrekt niet gezegd, dat 25 kiezers niet zeer goed zeven gemeenteraadsleden zullen kunnen afvaardigen.

Iets anders is het, of niet uit art. 139 der Grondwet indirect zou kunnen worden afgeleid, dat het wenschelijk ware, gemeenten, waar geen voldoende aantal kiezers woonde, met andere te vereenigen.

Is dit het geval, dan is het minimum kiezers in eene gemeente niet 25, want dat getal is willekeurig, maar 15 „omdat” zeide de Regering, „het noodig is dat „tegenover het wettelijk getal raadsleden eene meerderheid van kiezers over sta, om in geval de „bestaande Raad niet langer het vertrouwen der „meerderheid van de ingezetenen bezat, in staat te „zijn een anderen Raad te benocmen.”

Het getal leden van den gemeenteraad is volgens de gemeentewet minstens zeven. Een kiezer meer dus dan het dubbel van het getal raadsleden, is noodig om te voorkomen, dat de Raad zich zelven kiest. Komen alle kiezers niet op, dan wordt het gewenschte resultaat niet verkregen, maar hierop mag de wet niet rekenen.

Hoewel in 1857, door het ophouden der schorsing der artt. 4—39 en 131—132 der gemeentewet, eene verkiezing voor gemeenteraadsleden heeft plaats ge-

had door slechts 4 kiezers <sup>1)</sup> en men, zich beroepende op de artt. der wet, geene enkele bepaling kan aanwijzen, die een dergelijke praktijk absoluut verbiedt, zoo gelooven wij evenwel niet, dat op zulk eene verkiczing als een navolgenswaardig antecedent kan worden gewezen. <sup>2)</sup>

Wanneer dus eene gemeente geen 15 kiezers telt, dan zien ook wij daarin een motiet voor den wetgever om tot vereeniging dier gemeente met eene andere over te gaan.

Evenwel ook hier moet door den wetgever op andere omstandigheden worden gelet, die de vereeniging wenschelijk maken.

Want ongerijmd zoude het zijn het aantal kiezers alleen als criterium aan te nemen voor het bestaan of de opheffing eener gemeente. Immers heden zal eene wet een census van  $f$  10, later van  $f$  50 of  $f$  100 voorschrijven, en deze vaak willekeurig gekozen som kan niet alleen de oorzaak zijn, dat tot den grondwettigen moord eener gemeente worde overgegaan.

---

1) Zie Weekblad voor B. A., n<sup>o</sup>. 415.

2) Zie redenen tot vereeniging der gemeenten Egmond-Binnen en Wimmersum. Wet 13 Juni 1857, (Stbl. 58.)



2°. Een tweede reden der vereeniging kan liggen in den hulpbehoevenden toestand eener gemeente.

Op de staatsbegrooting van 1870 kwam eene som voor van f 2500.—, als onderstand aan gemeenten, die buiten staat waren in alle of in sommige kosten harer huishouding te voorzien.

Zeer terecht vroeg Mr. DUMBAR of zulke gemeenten niet moesten worden vereenigd.

De minister FOCK was het met dit beginsel volkomen eens; evenwel waren er tegen de vereeniging dier bedoelde gemeenten Egmond Binnen en Egmond aan Zee zulke bezwaren, dat op dat oogenblik niet aan vereeniging kon worden gedacht.

Elke gemeente, die de voorwaarden niet kan verwezenlijken die noodig zijn voor het bestaan van een zich zelf regeerende corporatie, moet door den wetgever, zoo althans geene zeer bijzondere redenen zich daartegen verzetten, hare zelfstandigheid niet worden waardig gekeurd. <sup>1)</sup>

3°. In de derde plaats doet zich bij de groote aantrekkingskracht, die de groote steden uitoefenen, en de sterke toeneming harer bevolking, telkens de

---

1) Zie redenen tot vereeniging der gemeente Recuwijk met de gemeente Sluipwijk en de opheffing der gemeente Stein. Wet 1 Juni 1870 (Stbl. n°. 87.)

vraag voor, of vereeniging dier groote steden met om-  
liggende gemeenten niet wenschelijk moet worden  
geacht, en of de wetgever ook tegen den wil der  
gemeenten, die zullen worden toegevoegd, aan een  
dergelijke vereeniging zijne goedkeuring mag hechten.

De grenzen der gemeenten in ons vaderland zijn  
in vroegere jaren, vooral ook door de heffing der  
plaatselijke accijnsen die eene doeltreffende tollinie  
noodzakelijk maakte, zeer nauwkeurig geregeld.

Die plaatselijke accijnsen zijn afgeschaft en sedert  
is de toestand zeer veranderd.

In de nabijheid der meeste groote steden hebben  
zich langzamerhand volkrijke buurten gevormd, die  
inderdaad meer het aanzien kregen te behooren bij  
de aangrenzende stad, dan wel deel uittemaken van  
die gemeente, tot wier grondgebied zij behoorden.

Op deze wijze zijn inderdaad de grenzen uitgebreid  
en behoort werkelijk tot Amsterdam een aanzienlijk  
deel van Amstelveen en Nieuwer Amstel, tot Rot-  
terdam een deel van Delfshaven en Kralingen, tot  
Leiden een deel van Leiderdorp, Zoeterwoude en  
Oegstgeest. Wij zeggen inderdaad, omdat de grenzen  
schijnen uitgewischt, daar de ingezetenen der aan-  
grenzende gemeente meer belangstellen in, en voordeel  
trekken van de voordeelen, die de nabij gelegen stad



aanbiedt; kerken, scholen, instellingen van openbaar nut en uitspanning, winkels en magazijnen voldoen evenzeer aan hunne behoeften als aan die der inwoners der steden.

Zij verschillen echter van deze laatsten, dat zij niet in de belastingen der groote gemeenten zijn aangeslagen.

De betrekking tot de gemeente, waartoe zij behooren, blijft hoofdzakelijk slechts daarin merkbaar, dat zij onderworpen zijn aan de plaatselijke verordeningen en deelen in de plaatselijke lasten, maar ook aan het bezwaar onderhevig zijn, dat zij dikwijls op verren afstand wonen van de kom der gemeente, dat is van het raadhuis en secretarie, van de bureaux van den ontvanger en van de politie.

Zoude het niet op grond van het hierboven genoemde billijk zijn, den bestaanden toestand naar den werkelijken of feitelijken te wijzigen?

Deze vraag was o. a. van gewicht, toen in 1879 een wetsvoorstel aan het oordeel der vertegenwoordiging werd onderworpen tot verandering van grenzen tusschen Stad- en Ambt Almelo.

Almelo was vroeger niet anders dan de kom van eene gemeente, zonder dat er iets buiten die kom was, behalve de plattelands gemeente, het Ambt.

Nu is langzamerheid door de ontwikkeling die in

de „Stad” plaats vond, de ruimte gevuld, de kom volgegroeid en eindelijk overgelopen. Die overvloed van „de Stad” heeft zich langs den rand neergezet en op die wijze een element in de landsgemeente gebracht dat er niet in behoorde en in zijn aard „stadsch” was.

Wat nu natuurlijker dan die twee deelen, die bij elkander behooren in bevolking, in bedrijf, in oorsprong, te vereenigen?

Maar ook de orde en regelmaat eischten dringend verandering van den bestaanden toestand. 1)

Zoo gaven de politieverordeningen, die door de gemeentebesturen van twee verschillende gemeenten werden uitgevaardigd, aanleiding tot de grootste onregelmatigheden. Om een voorbeeld te noemen: er bestond in de „Stad” eene verordening, dat de herbergen te 10 uur moesten gesloten zijn, in het Ambt was het uur van sluiting dikwijls veel later; ging dus de deur links dicht, welnu men stapte de straat over en vond de deur rechts open.

Ook de toepassing der schutterijwet was oorzaak, waarom op vereeniging zeer werd aangedrongen.

Het groote argument echter voor de vereeniging

---

1) Zitting der Tweede Kamer 24 Febr. 1879, bl. 594 der handelingen.



was dit. De stad Almelo kon zich niet uitbreiden binnen hare tegenwoordige grenzen zooals hare ontwikkeling het vorderde.

Almelo is een fabriekstad, die zeker een toekomst heeft. Nu kan men wel bepalingen maken, zeide Mr. KAPPEYNE VAN DE COPPELLO, waardoor het Ambt Almelo de Stad Almelo helpt, maar dit juist bewijst, dat het belang tusschen beide gemeenten hetzelfde is.

Het is toch regelmatig dat zich de Stad Almelo vrij kan uitbreiden, terwijl het Ambt Almelo beperkt wordt tot het landbouwend gedeelte, of, zoo er geen onoverkomelijke bezwaren zijn, die uit locale omstandigheden voortvloeien, de gemeente Ambt Almelo met de Stad Almelo worde vereenigd. Want in het belang van het algemeen is het zeker, dat een toestand, die de uitoefening der politie en eene goede administratie zoo zeer bemoeilijkt, niet langer worde bestendigd.

---

Bij splitsing van gemeenten gelden uit den aard der zaak dezelfde beschouwingen als bij vereeniging. Ook hier moet door den wetgever dezelfde omzichtigheid worden in acht genomen.

Het is natuurlijk, dat splitsing minder voorkomt dan vereeniging, want splitsing strekt meestal tot verbrokkeling der financiële krachten en verhindert

daardoor het tot stand komen van nuttige werken, terwijl in een tegenovergesteld geval in menige kleine gemeente, waar thans uit gebrek aan middelen aan het onderwijs, aan de verpleging der armen en aan andere nuttige zaken weinig of niets kan worden ten koste gelegd, eene vereeniging met eene andere gemeente een gewenscht resultaat kan doen verkrijgen.

Wij hebben hierboven aangetoond, hoe bezwaarlijk het was een criterium te vinden dat den wetgever tot maatstaf zou dienen wanneer tot vereeniging van gemeenten moet worden overgegaan. Bij splitsing bestaat dezelfde moeielijkheid.

Hebben wij evenwel eenige gevallen hierboven aangegeven, waarin naar ons inzien vereeniging wenschelijk is, gedeeltelijk kunnen zij in tegenovergestelden zin tot splitsing aanleiding geven.

Zoo is het in het eerste geval denkbaar, dat de groote oneenigheid en partijschappen, welke onder de kiezers bestaan, en waardoor het tot stand komen van elke voor de gemeente wenschelijke zaak wordt onmogelijk gemaakt, den wetgever nopen eene wet tot splitsing in te dienen. Van het tweede geval behoeven wij natuurlijk hier niet te spreken.

Maar thans het derde geval.



Wij vonden daar aanleiding tot vereeniging in het toenemen der bevolking eener groote gemeente, en het samenvloeden dier bevolking met de bevolking der omliggende kleinere gemeenten.

Zoo is het omgekeerd mogelijk, dat de groote uitgestrektheid van het territoir der gemeente en de weinige samenhang tusschen de bevolking, oorzaak zijn, dat splitsing van die gemeente een nieuw tijdperk van bloei doet aanbreken.

Als voorbeeld hiervan kunnen wij noemen de gemeente Opsterland in Friesland.

Deze gemeente bestond uit een vlek en veertien dorpen en had een lengte van omstreeks zes en een half uur. De bevolking had sterk op splitsing aangedrongen, en zeer goed was het te begrijpen, dat over eene gemeente beslaande eene oppervlakte van 23044 hectares en bewoond door 11333 zielen, de zorg van het gemeentebestuur niet over alle deelen gelijkelijk zich kon uitstrekken en dat de afstand van den zetel van het bestuur voor vele ingezetenen een werkelijk ongerief was.

Een eigen bestuur, waardoor meerdere zorg aan de gemeente zou worden besteed, zou ongetwijfeld grootere welvaart en meerdere ontwikkeling brengen in een streek, waar nog ruimschoots de gelegenheid tot ontginning bestond.

Bovendien was de gemeente Opsterland zeer geschikt om te worden gesplitst, daar in elk deel een hoofdplaats kon worden gevonden.

Deze beweeggronden zijn onzes inziens terecht door de Tweede Kamer geacht van genoeg gewicht te zijn, om tot splitsing over te gaan, zoodat ook het wetsontwerp met groote meerderheid werd aangenomen. <sup>1)</sup>

Bij vereeniging en splitsing moet door den wetgever zooveel mogelijk op het belang der deelen gelet worden, alleen moet het plaatselijk belang wijken voor het belang van het geheel, van de gemeenschap. Alleen verandering dus in de politieke indeeling des Rijks als algemeen belang het eischt, maar nooit meer dan voor het algemeen belang noodig is.

In strijd met deze beginselen is het vereenigen van gemeenten tegen haren wil enkel om den finantiëelen toestand van eene andere gemeente te verbeteren.

In strijd met deze beginselen is de annexatiezucht

---

1) Zie Weekblad voor B. A. n<sup>o</sup>. 393.

De Eerste Kamer verwierp met 17 tegen 14 stemmen (zitting van 27 Dec. 1856) het wetsontwerp hetwelk door de Tweede Kamer was aangenomen. De gronden, waarop zij haar votum steunde, motiveeren m. i. deze beslissing niet.

Zie Weekblad voor B. A. n<sup>o</sup>. 396.



der groote gemeenten om zich ten koste van kleinere uit te breiden.

Een beroep op art. 2 der Grondwet is in dit geval niet voldoende, want ook hier geldt: non omne quod licet honestum est. Bij de vraag of vereeniging en splitsing in een bepaald geval wenschelijk en geoorloofd zijn, moet men niet vergeten dat er wetten zijn ook voor den wetgever, onveranderlijke beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid, die hem steeds tot richtsnoer moeten verstrekken, zal de wet steeds blijven dat wat zij behoort te zijn, de uitdrukking van het recht.

Voordat wij dit hoofdstuk eindigen willen wij nagaan hoe de vereeniging en splitsing der gemeenten zijn geregeld in het land, dat in oorsprong en geschiedenis het meest met het onze gemeen heeft, nl. in België.

De Belgische gemeentewet van 30 Maart 1836<sup>1)</sup>

---

1) Art. 151. Lorsqu'une fraction de commune aura été érigée en commune, un arrêté royal ordonnera une convocation immédiate des électeurs de la fraction qui se sépare, réglera tout ce qui est relatif à la première élection, et fixera la première sortie périodique en concordance avec les sorties générales prescrites, par la présente loi.

Les conseils communaux règlent, de commun accord, le partage des biens communaux entre les habitants des territoires séparés, en prenant pour base le nombre des feux, c'est à dire

heeft aan de gemeente ook eene zekere zelfstandigheid toegekend.

De eigen huishouding behoort ook daar aan magistraten direct door het volk gekozen.

Alle daden van gemeentelijke administratie staan volgens de wet onder toezicht van de hoogere autoriteiten, wier toezicht echter evenals bij ons binnen een bepaalden kring weder is uitgesloten.

Het verschil tusschen onzen toestand en dien in België ligt daarin, dat in België de regelen der

des chefs de famille ayant domicile dans ces territoires. Ils règlent également ce qui concerne les dettes et les archives.

Les délibérations relatives à ces objets sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

En cas de dissentiment entre les conseils communaux, la députation permanente nomme trois commissaires, et les charge de régler les différends sous son approbation et sauf recours au Roi.

S'il s'élève des contestations relatives aux droits résultant de titres ou de la possession, les communes seront renvoyées devant les tribunaux.

Art. 152. Lorsqu'une commune ou fraction de commune aura été déclarée réunie à une autre commune, on procédera, quant aux intérêts communs, d'après les dispositions de l'article précédent.

Si l'adjonction de cette commune ou fraction de commune nécessite une augmentation du conseil communal de la commune à la quelle elle est réunie, il sera procédé commune au même article.



voogdijschap van de hoogere autoriteiten over de lagere meer bindend zijn dan bij ons het geval is.

Wij vinden hiervan het bewijs o. a. ook bij vereeniging en splitsing van gemeenten.

Want over het tot stand komen der vereeniging en splitsing zelve behelst de belgische gemeentewet geen enkele bepaling. De regeling daarvan wordt eenvoudig aan eene ministeriële resolutie overgelaten; en van de waarborgen, die hier de wet aanbiedt opdat de rechten der gemeenten niet willekeurig zouden kunnen worden aangerand, wordt in België geen melding gemaakt.

De artt. 151 en 152 der Belgische gemeentewet handelen over dit punt.

Wanneer een deel van eene gemeente tot eene gemeente zal zijn ingericht, zullen bij koninklijk besluit de kiezers van dit gedeelte worden opgeroepen, en zal alles worden geregeld wat met de eerste verkiezing in verband staat.

De gemeenteraden regelen met gemeen overleg de verdeeling der bezittingen van de gemeenten tusschen de inwoners der grondgebieden, die van elkander gescheiden zijn, terwijl zij tot maatstaf nemen het getal der huisgezinnen, dat is de hoofden van familiën, die op elk grondgebied wonen.

Al wat betreft de schulden en de archieven wordt insgelijks door hen geregeld. De besluiten hierop betrekking hebbende worden aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten onderworpen.

Ingeval van verschil tusschen de gemeenteraden benocmen de Gedeputeerde Staten eene commissie van drie leden, aan wie de regeling onder hunne goedkeuring en behoudens hooger beroep op den Koning wordt opgedragen. Ontstaat er verschil over rechten, voortspruitende uit eene titel of uit bezit, dan zal de rechtbank uitspraak moeten doen.

Wordt eene gemeente of een deel eener gemeente met eene andere vereenigd, dan zal wat de algemeene belangen betreft op dezelfde wijze als hierboven omschreven is te werk gegaan worden. Indien door de bijvoeging van eene gemeente of van een deel eener gemeente de vermeerdering van het getal raadsleden noodzakelijk wordt zal op dezelfde wijze moeten gehandeld worden.

Dit wat de gemeentewet aangaat.

De Belgische constitutie <sup>1)</sup> spreekt wel in art. 1

---

1) Art. 1 al. 3. Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

Art. 2. Les subdivisions de provinces ne peuvent être établies que par la loi.

Art. 3. Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.



van verdeeling in provinciën door de wet en van onderverdeelingen der provinciën in art. 2. Van vereeniging en splitsing der gemcenten wordt met geen enkel woord afzonderlijk gewag gemaakt.

Alleen in zooverre elke vereeniging en splitsing noodzakelijk verandering van grenzen zal ten gevolge hebben, zal een wet die grenzen moeten vaststellen. <sup>1)</sup>

Zooals wij reeds hierboven hebben opgemerkt, worden in onze Grondwet en gemeentewet beter de rechten der gemcenten gewaarborgd tegen de mogelijke willekeur van het centraal gezag.

Van onze gemeentewet kan men met grond beweren, dat zij ook weder wat dit onderwerp betreft, nog meer dan de belgische wet de gemeenten vertrouwen inboezemt voor de centrale regeering, en meer den band verzekert, die er moet bestaan tusschen den staat en zijne autonome deelen.

Wij hebben hierboven gesproken over verandering van grenzen, en merkten daarbij op, dat ook in enkele wetsontwerpen tot verandering van grenzen tusschen gemeenten de bepalingen der wet, voorgeschreven bij vereeniging en splitsing, waren in acht genomen.

---

1) Art. 3 der Belgische constitutie.

De vraag doet zich daarom voor, moet onder vereeniging en splitsing ook bloot het veranderen der grenzen worden verstaan en zijn derhalve de wetsbepalingen, voorgeschreven bij vereeniging en splitsing ook bij verandering van grenzen verbindend?

Wanneer ontwerpen tot verandering van grenzen tusschen gemeenten aan het oordeel der vertegenwoordiging werden onderworpen. is deze vraag inderdaad meermalen gedaan.

Gemakkelijk is het zeker niet haar te beantwoorden, en de onderscheiding die dikwijls wordt gemaakt, dat vereeniging en splitsing dan slechts plaats heeft wanneer geheele gemeenten worden vereenigd of gesplitst of althans groote belangen der ingezetenen er mede gemoeid zijn, kan niet in alle gevallen als criterium worden aangenomen.

De vraag, of niet de bepalingen vervat in de art. 128—133 der gemeentewet moesten worden toegepast, werd o. a. gedaan toen wetsvoorstellen tot veranderingen van grenzen tusschen de gemeenten Zutphen en Brummen (wet 16 Dec. 1862 Stbl. 212) en tusschen de gemeenten Bergh en Gendringen (wet 4 Juli 1863 Stbl. 106) bij de vertegenwoordiging aanhangig waren.

Door het wetsvoorstel Zutphen—Brummen werd



voorgesteld om niet minder dan 17 hectares van Brummen bij Zutphen te voegen.

Bovendien waren hier werkelijk groote belangen der ingezetenen op het spel. Het deel van Brummen vormde daarbij een op zich zelf staande buurtschap, en de finantieele aangelegenheden der ingezetenen, waaronder zich zelfs kiesgerechtigden bevonden, waren van zulk een gewichtigen aard, dat daarop eene vroeger beproefde splitsing was afgesprongen.

Bij het voorstel Bergh—Gendringen kan nog moeilijker aan eene bloote grensverandering worden gedacht. Daarbij werd een geheel kerkdorp met 308 zielen van de eene gemeente bij de andere gevoegd. En ook de Gedeputeerde Staten hadden de zaak van den aanvang af als eene vereeniging beschouwd.

De regeering verdedigde haar voorstel met de bewering dat, hoewel vereeniging en splitsing ook altijd verandering van grondgebied medebrengt, onder verandering van grenzen, zooals art. 26 der Grondwet haar opvat, meer uitsluitend wijziging van grondgebied moet worden verstaan ter wille van eene meer doelmatige afscheiding, terwijl vereeniging of splitsing meer geschiedt met het oog op de algemeene belangen der ingezetenen. En om deze reden antwoordde THORBECKE, dat, hoewel hij zelf erkende

dat het hoogst moeielijk was in het algemeen te bepalen, waar de juiste grens tusschen de twee begrippen valt, in het geval Zutphen—Brummen slechts aan verandering van grensscheiding kon worden gedacht, aangezien er van de 8475 hectares slechts 17 zijn afgenomen.

In het geval Bergh—Gendringen erkende de regeering indirect, dat het moeilijker was eene eensluidende beslissing te nemen, want hoewel de wet bij verandering van grenzen geen enkele formaliteit voorschrijft, waren toch de bepalingen der Gemeentewet vervat in de artt. 128—133 opgevolgd. Burgmeester en wethouders, zoowel als de Raden der betrokkene gemeente waren gehoord, het ontwerp der Gedeputeerde Staten was aan het oordeel eener commissie onderworpen; alleen was alinea 2 van art. 133 niet opgevolgd, omdat de regeering voor het nemen van maatregelen voor de verkiezing van een nieuwen raad geen voldoende grond vond.

Volgens onze bescheidene meening ging zij uit van de hoogst twijfelachtige stelling, dat hier slechts dan noodzakelijkheid tot de verkiezing van een nieuwen Raad zou bestaan, wanneer uit die verkiezing eene geheel of gedeeltelijke vernieuwing van den bestaanden Raad te verwachten was.

En dit was hier het geval niet.



Immers de toeneming of het afnemen eener bevolking, die slechts 19 kiezers telt voor den gemeenteraad, kon niet van invloed zijn op de samenstelling der gemeenteraden van Bergh en Gendringen, wier leden door 220 en 225 kiezers verkozen werden. Was het te voorzien, zoo zeide de Regeering, dat als in casu dezelfde raadsleden zouden worden herkozen, waartoe zou het uitschrijven eener nieuwe verkiezing dienen? <sup>1)</sup>

Wij laten de vraag ter zijde, of hier eene vereeniging der gemeenten Bergh en Gendringen wenschelijk ware geweest, maar wanneer een zoo aanzienlijk deel eener gemeente aan eene andere wordt toegevoegd, zooals hier het geval was, waardoor een zoo aanmerkelijke invloed wordt uitgeoefend op de materiele belangen der gemeenten, zoowel wat de plaatselijke belastingen betreft als wat de wijziging aangaat, die waarschijnlijk de gemeenteverordeningen met betrekking tot dat nieuwe deel zullen moeten ondergaan, daar meenen wij, dat de wenschelijkheid van het optreden van een nieuwen Raad niet geheel kan worden

---

1) Ditzelfde beginsel huldigde de regeering bij de verandering der grenzen tusschen de gemeenten Zutphen en Brummen (wet 1862 Stbl. 212) en tusschen de gemeenten Alkemade en Vrije en Lage Boekhorst en van de gemeenten Hillegom en de Vennip (Wetten van 11 Juli 1855 Stbl. 95 en 96.)

ontkend. Noch het klein aantal kiezers, noch de geringe invloed, die door hen op de vorming van den Raad zal worden uitgeoefend, kan die wenschelijkheid opheffen.

Hoevele periodieke verkiezingen zouden op deze wijze niet overbodig worden, en hoevele bepalingen treffen wij niet in onze wetten aan, die streng moeten worden nageleefd, omdat zij als waarborgen der rechten der burgers in de wetten zijn neergelegd, hoewel zij niet in elk concreet geval die rechten tegen aanranding hebben te beveiligen?

Maar bovendien, geheel ondenkbaar zou het hier niet zijn, dat juist met het oog op de nieuwe toevoeging van grondgebied een ander lid ter plaatselijke vertegenwoordiging zoude worden afgevaardigd. <sup>1)</sup>

Onzes inziens had de regeering in deze wet zeer zeker ook bepalingen moeten opnemen tot voorziening in de keuze van een nieuwen Raad, en hadden de kiezers in de gelegenheid moeten gesteld worden hun votum uit te brengen.

Uit deze voorbeelden hebben wij gezien, hoe gering het practisch verschil zijn kan tussehen vereeniging

---

1) Zie Weekblad voor B. A., n<sup>o</sup>. 736.



en splitsing van gemeenten en verandering van grenzen, en hoe wenschelijk het in sommige gevallen is om de bepalingen, door de gemeentewet voorgeschreven bij vereeniging en splitsing, ook bij grensverandering toe te passen.

Immers ook bij grensverandering kunnen er gewichtige belangen op het spel zijn, zoowel die der deelen der eene gemeente, die bij eene andere wordt gevoegd, als de belangen van het geheel, dat vergroot wordt. Bestaande verordeningen kunnen bij de toepassing groote moeielijkheden ondergaan, eene geheele verandering in het ambtenaarspersoneel kan noodzakelijk geworden zijn door de toevoeging of afneming van een deel der gemeente. Het getal raadsleden kan vermeerderd of verminderd moeten worden enz. enz.

Redenen te over, dat ook hier met de meeste omzichtigheid worde te werk gegaan, en zeker de voorzorgen, door de gemeentewet bij vereeniging en splitsing genomen, ook bij de grensverandering niet geheel overbodig zijn.

Voor deze beschouwing moge veel te zeggen zijn, wij gelooven evenwel niet, dat zij in het algemeen als stelregel behoort te worden aangenomen.

Terecht wordt door de regeering steeds onderscheid

gemaakt tusschen vereeniging en splitsing van gemeenten en tusschen verandering van grenzen.

In de eerste plaats beroepen wij ons op art. 2 der Grondwet, hetwelk in al. *a* spreekt van vereeniging en splitsing en in al. *b* van verandering van grenzen.

Had de grondwetgever onder vereenigen en splitsen ook veranderen van grenzen willen begrijpen, dan ware het zeker onnoodig geweest in een afzonderlijke alinea nogmaals melding te maken van provinciën en gemeenten; alinea *b* zou alleen gesproken hebben van de grenzen van den staat.

De Grondwet toch mag men zonder grond niet van tautologie beschuldigen. Maar er is meer.

De gemeentewet maakt met geen enkel woord melding van verandering van grenzen, en spreekt alleen van vereeniging en splitsing. Had zij ook verandering van grenzen willen begrijpen onder vereeniging en splitsing dan zoude ons inziens eene enkele bepaling die bedoeling wel nader aan het licht hebben mogen stellen.

Want van hoeveel gewicht deze onderscheiding is voor het rechtsgeldig zijn der plaatselijke verordeningen op dat deel der gemeente, hetwelk bij het grondgebied van eene andere gemeente wordt gevoegd, zullen wij later in het 4<sup>de</sup> Hoofdstuk trachten aan te toonen.

Vele schrijvers zijn van een tegenovergesteld ge-



voelen, en nemen geen onderscheiding aan tusschen grensverandering en vereeniging en splitsing, of althans verklaren de bepalingen der gemeentewet in beide gevallen van toepassing.

Ook de memorie van toelichting schijnt grensverandering onder het begrip vereeniging en splitsing op te nemen; ad art. 128 zegt zij: „Het is billijk, „alvorens tot vereeniging of splitsing van gemeenten „over te gaan, daaromtrent het gevoelen in te winnen „van de Raden der betrokkene gemeenten, dat is van „die welke met andere zullen worden vereenigd, of „van welke een deel zal worden afgenomen.”<sup>1)</sup>

Vereeniging en splitsing en verandering van grenzen, zijn intusschen geheel verschillende begrippen. Zij staan niet tot elkander als het meerdere tot het mindere.

Elke gemeente is een organisch geheel met een eigen inrichting en eene eigen geschiedenis. Elke gemeente is eene persoonlijkheid, eene persona juris met staatsrechtelijke zelfstandigheid.

Bij verandering van grenzen blijft haar persoonlijkheid, haar wezen, intact; slechts haar vorm, haar

---

1) Zie ook Van Embden, Rechtspraak, Deel I, bl. 281, Mr. L. E. Lenting, Schets van het Nederl. Staatsbestuur, bl. 21, Gemeentestem, N<sup>o</sup>. 1390.

lichaam ondergaat eene meerdere of mindere verandering. Bij vereeniging en splitsing daarentegen wordt de persoonlijkheid zelve aangetast. Zij wordt ontbonden om met eene andere gemeente weder eene nieuwe gemeente te vormen, of zij wordt verdeeld om weder in twee of meerdere kleinere maar nieuwe gemeenten te voorschijn te treden.

Vandaar de grootere zorg, die door den wetgever aan vereeniging en splitsing wordt besteed, dan waar het bloot eene verandering van grenzen geldt.

Vandaar de vele formaliteiten, die moeten worden nageleefd, voordat de wetgevende macht het doodvonnis over eene gemeente uitspreekt.

En ontkennen kunnen wij niet, dat wij juist in de artt. 128—133 der gemeentewet een reden te meer zien, dat door de wetgevende macht niet dan met de grootste omzichtigheid van het haar toegekend *jus vitae ac necis* mag worden gebruik gemaakt.

Een beginsel dat o. i. volkomen past in het kader onzer geheele staatsinrichting. <sup>1)</sup>

---

1) Zie verder Hoofdstuk IV, bl. 138.

---



## HOOFDSTUK II.

### De wijze, waarop vereeniging en splitsing tot stand komen.

---

Het moge wellicht stoutmoedig schijnen in dagen als die wij thans beleven den grondwetgever van 1848 onomwonden onze hulde te brengen, onmogelijk is het zeker te ontkennen, dat de politieke hervorming, waarvan onze tegenwoordige constitutie het resultaat is geweest, op het gebied der gemeentelijke wetgeving meer dan eene heilzame verandering heeft voortgebracht.

Zoals uit ons eerste hoofdstuk blijkt, treffen wij reeds in het tweede artikel, handelende over de politieke verdeling des rijks, een dier veranderingen aan. De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen. De grenzen van den Staat, van de pro-

vinciën en gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.

Wij hebben in het eerste hoofdstuk er reeds op gewezen, waarom in de Grondwetten van 1814 en 1815 over dit punt niet werd gesproken, en daar opgemerkt dat het groote beginsel der staatscenheid, hetwelk alleen aan de wetgevende macht de bevoegdheid toekent om over bestaan en grenzen van provinciën en gemeenten te beschikken, niet zoozeer door de natie werd gehuldigd, dat eene bepaling, als die wij thans in ons art. 2 aantreffen, in de Grondwetten van 1814 en 1815 kon zijn opgenomen.

Het praktisch gevolg van het grondwettig vaststellen der deelen in de constitutie van 1815 is een geheel ander geweest dan men oogenschijnlijk verwachten zou.

Bij het gemis aan wettelijke bepalingen was alle macht aan het uitvoerend gezag overgelaten, en werden slechts door een Koninklijk Besluit, nadat het advies van Gedeputeerde Staten en van de plaatselijke besturen was ingewonnen, gemeenten opgericht en ontbonden.

De negen mannen in 1844 drongen het eerst in art. 2<sup>1)</sup> van hun ontwerp op wettelijke verandering van

---

1) Art. 2, Commissie 1844.

De tegenwoordige grenzen der provinciën onderling kunnen



de grenzen der gemeenten aan en stelden daarom voor, de oprichting en ontbinding te stellen onder de hoede der wet. Op veel instemming konden zij echter niet bogen, want het feit, dat de twee ontwerpen, die door de regeering den 8<sup>sten</sup> Maart 1848 werden ingediend, daaromtrent geen enkele bepaling inhielden, werpt volgens onze bescheiden meening op nieuw een helder licht op de gevoelens, die in die dagen door velen werden gekoesterd, om, nl. meer vertrouwen te stellen in den geliefden Oranjevorst dan in de wetgevende macht, en daarom ook Hem liever dan aan de wet de bevoegdheid te zien toegekend op de zelfstandigheid der plaatselijke huishouding een inbreuk te maken.

Van daar dan ook de zeer zeker vreemde, maar toenmaals door velen geuite bewering, dat door het stellen onder den waarborg der wet, de zelfstandigheid der onderdeelen zou worden aangetast en opgeofferd.

De commissie van 17 Maart deelde echter dat gevoelen niet, maar nam het denkbeeld der negen

---

door de wet worden gewijzigd.

De omschrijving der plaatselijke gemeenten kan slechts worden veranderd, gelijk ook eene gemeente opgericht of ontbonden, naar de regels door de wet te stellen.

mannen van 1844 over, en sprak in art. 2 van haar ontwerp haar oordeel in andere bewoordingen uit <sup>1)</sup>.

De regeering volgde hun voorbeeld, waarna ons tegenwoordig tweede artikel ook door de vertegenwoordiging, alleen met verandering der eerste alinea: „de wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen” tot grondwettig beginsel verheven werd.

Vreemd is het, dat de provinciale wet niets bevat omtrent de tot vereeniging of splitsing van provinciën in acht te nemen vereischten.

Misschien omdat toen de wenschelijkheid eener aanranding der provinciale grenzen tot de onmogelijkheden werd gerekend.

Dit blijkt o. a. uit een rapport aan den Koning van 13 November 1848, door het ministerie uitgebracht, waar het zeide:

„Later zal moeten worden overwogen of het getal der provinciën zal kunnen worden verminderd; voor het oogenblik valt daaraan niet te denken.”

---

1) Art. 2, Commissie van 17 Maart.

De wet kan het getal der provinciën gelijk der plaatselijke gemeenten verminderen of vermeerderen.

De grenzen van den Staat, van de Provinciën en Gemeenten kunnen door de wet worden veranderd,



Anders in de gemeentewet ten aanzien der gemeenten, alwaar in de artt. 128—132 breedvoerig over de voorwaarden, wijze, vorm en gevolgen eener vereeniging of splitsing wordt gehandeld. <sup>1)</sup>

„Het is noodig”, zoo merkt de memorie van toelichting op, „de instructie en voorbereiding eener „zoodanige wet door eenige algemeene regels te be- „sturen,” en het is vooral het belang der gemeente, hetwelk de nakoming dezer algemeene regels vordert, telkenmale als de wetgever van de hem bij art. 2 der Grondwet toegekende bevoegdheid gebruik maakt.

Wij zullen thans meer in het bijzonder de artikelen nagaan, en de moeielijkheden trachten op te lossen, die uit deze voorschriften zijn voortgevloeid.

De Gedeputeerde Staten der provinciën, waarin de gemeenten liggen, of, indien de gemeenten in meer dan eene provincie liggen, eene commissie uit gemelde colleges, ontwerpen de wijze en de voorwaarden der vereeniging of splitsing, echter niet dan nadat de

---

1) Art. 128, Gemeentewet.

Tot vereeniging of splitsing van gemeenten wordt niet overgegaan, dan nadat de bepalingen der artt. 129—132 zijn in acht genomen.

burgemeesters der betrokkene gemeenten zijn gehoord geworden <sup>1)</sup>.

De vorm, dien de Gedeputeerde Staten aan een dergelijk ontwerp geven, is gewoonlijk de vorm van een ontwerp van wet.

Dit ontwerp wordt vervolgens aan het oordeel onderworpen van de Raden der betrokkene gemeenten, en aan het oordeel eener Commissie, gekozen uit de ingezetenen buiten de leden van den Raad; van die Commissie is de burgemeester voorzitter.

1) Art. 129. De wijze en voorwaarden der vereeniging of splitsing worden, nadat Burgemeester en Wethouders der betrokkene gemeenten zijn gehoord, ontworpen door Gedeputeerde Staten, of, zoo de gemeenten in meer dan eene provincie liggen, door eene Commissie uit de Gedeputeerde Staten dier provinciën.

Art. 131. Het ontwerp wordt in elk der betrokkene gemeenten voorgelegd aan het oordeel van den Raad, en van eene door de kiezers voor den Raad tenzelfden getale, als diens leden, te kiezen Commissie uit de ingezetenen, waarin de burgemeester voorzit.

De leden dier Commissie worden, op de bij de kieswet bepaalde wijze, buiten de leden van den Raad, gekozen, en benoemd met de meeste stemmen. Daarbij gelden de bepalingen der 1<sup>ste</sup> zinsnede van art. 12 en der artt. 13—15.

Art. 132. Het gevoelen van den Raad en dat van de Commissie worden schriftelijk aan Gedeputeerde Staten uitgebracht en door hen vervolgens met hun advies aan het Departement van Binnenlandsche Zaken ingezonden.



Deze commissie, met de meeste stemmen, op de wijze als de kieswet bepaalt, gekozen, bestaat uit een even groot aantal leden als de Raad, de burgemeester niet mede gerekend. Schriftelijk deelen de Raad der gemeente en de commissie uit de ingezetenen ieder afzonderlijk hun advies mede aan de Gedeputeerde Staten, die hun ontwerp van wet met hun advies en de adviezen van de Raden en commissiën opzenden aan het Departement van Binnenlandsche Zaken.

De minister beslist dan op grond der door hem ontvangen adviezen, of hij het wetsontwerp tot vereeniging of splitsing aanhangig maken zal en zoo ja, of hij het ontwerp der Gedeputeerde Staten of een ander bij de vertegenwoordiging zal indienen.

Komt op deze wijze een wet tot stand, dan is het op haar gezag dat volgens art. 2 der Grondwet de vereeniging of splitsing plaats vindt.

De hierboven opgenomen algemeene beginselen zijn bij de beraadslaging in de Tweede Kamer heftig bestreden.

De Heer VAN GOLTSTEIN vooral voerde namens de oppositie het woord.

Vooreerst waren volgens hem, de artt. 128—132 hier niet op hunne plaats, daar de gemeentewet alleen

de samenstelling en bevoegdheid der gemeentebesturen regelt. Maar erger nog, „die voorschriften,” zeide hij „zijn niet in overeenstemming met de Grondwet, „die den gewonen wetgever oproept om een oordeel „te vellen over de vereeniging of splitsing van ge- „meenten, en daarom staat het alleen in de macht der „Grondwet te dien aanzien den wetgever te richten: „en in de derde plaats waren de hier voorkomende „bepalingen niet aannemelijk, want er wordt hier „voorgesteld een ontwerp te vormen over die vereeni- „ging en splitsing; dat ontwerp zal moeten worden „onderworpen aan het oordeel van de gemeenteraden, „met bijvoeging van eenige afgevaardigden uit de „gemeente zelve, terwijl eindelijk het verslag daarover „uitgebracht met het advies van Gedeputeerde Staten „zal worden voorgelegd aan den Minister van Bin- „nenlandsche Zaken.”

„Ziedaar dan eene administratieve regeling van deze „zaak, van de wijze, waarop de Minister van Binnen- „landsche Zaken het noodige licht zal putten over dit „onderwerp.”

„De Minister zal daarbij het licht inroepen van een „college door de Grondwet niet erkend, van een „college samengesteld uit leden van den Raad en uit „afgevaardigden van de gemeente.”



„Zou men niet kunnen zeggen dat hier aan de  
„bevoegdheid der wetgeving te kort wordt gedaan?”

„Immers de wetgeving behoeft zich niet aan die  
„voorschriften te houden. Het initiatief is verbleven  
„zoowel aan deze Kamer als aan de Kroon, en dat  
„initiatief moet zuiver bewaard blijven.”

„Wanneer de Grondwet daarin eenige beperking  
„had willen aanbrengen, behoorde dit ten duidelijkste  
„te zijn uitgedrukt.”

Tegen alle deze bezwaren is door de regeering het  
volgende aangevoerd.

Tegen de eerste bedenking van den Heer VAN GOLT-  
STEIN voerde de Minister aan: „Waar anders dan in  
„de gemeentewet behoort dit onderwerp te worden  
„geregeld?”

„De Grondwet zegt, dat de wet gemeenten kan  
„vereenigen en splitsen en nu stelt deze wet regelen,  
„in acht te nemen bij de voorloopige behandeling of  
„instructie van dergelijke zaak, vóórdat zij aanhangig  
„wordt gemaakt bij de wetgevende macht. Die rege-  
„ling zelve is niet doeltreffend, is niet juist, heeft  
„men gezegd; hier wordt, meent hij, bij dit artikel een  
„college gevormd dat bij de Grondwet niet bekend is, hier  
„worden buiten de leden van den Raad anderen opge-  
„roepen, die een advies zullen geven. Ik geloof niet,

„dat de Grondwet, wanneer zij spreekt van den Raad,  
 „uitsluit het hooren van een gedeelte van de burgerij  
 „buiten den Raad, inzonderheid daar waar het het  
 „bestaan van een gemeente moet gelden.”

Onzes inziens volkomen terecht.

Anders echter de bedenking, die ook buiten de Kamer meermalen is geopperd, dat bij deze regeling de bevoegdheid der wetgevende macht wordt verkort, omdat, wanneer de Tweede Kamer van het haar bij de artt. 110 en 111 der Grondwet toegekend recht van initiatief wil gebruik maken, zij tevens verplicht is de voorschriften der gemeentewet in acht te nemen.

Naar onze bescheiden meening is dit bezwaar door THORBECKE niet uit den weg geruimd.

„Mij dunkt,” zeide hij, „de vraag is deze of het  
 „noodig en nuttig is, of het voor de wetgevende macht  
 „in bijzondere gevallen nuttig zal kunnen worden  
 „geacht, dat, bij vereeniging of splitsing van gemeen-  
 „ten een dergelijk onderzoek als hier is voorgeschreven  
 „zal voorafgaan, en zoo dat noodig en nuttig is, het-  
 „geen meer dan waarschijnlijk is, van waar zullen dan,  
 „zoo de wetgevende macht een voorafgaande instructie  
 „mocht verlangen, beter al die inlichtingen te ver-  
 „krijgen zijn dan op deze officieele wijze, die door de  
 „artt. 128—132 wordt voorgeschreven? Waarom,”



zoo ging THORBECKE verder, „zoude dan eenigszins „aan de bevoegdheid van de wetgevende macht zijn „te kort gedaan, indien de wet voorschrijft hoe en op „welke wijze die voorloopige behandeling moet plaats „hebben?

Is nu door deze woorden de vraag wel beslist?

Wij gelooven geenszins.

Wel stelde de minister door zijn antwoord de groote wenschelijkheid aan het licht van het uitbrengen der adviezen; het bezwaar echter, hetwelk door MR. VAN GOLTSTEIN werd opgeworpen, dat nl. het initiatief der Tweede Kamer door de bepalingen der gemeentewet feitelijk zoude worden aangerand, werd niet door hem weerlegd. O. i. ligt de groote moeielijkheid niet hierin, dat de gemeentewet de wijze regelt, waarop eene vereeniging of splitsing tot stand komen zal, maar veeleer dat door die bepalingen een recht der vertegenwoordiging, haar door de Grondwet gewaarborgd, wordt uitgesloten.

Want, maakt een lid der Kamer gebruik van het hierboven genoemd recht, welke gedragslijn zal dan door hem moeten worden gevolgd?

MR. OPPENHEIM <sup>1)</sup> voelt ook het bezwaar, waar

---

1) Mr. Oppenheim, Handboek, bl. 27.

hij zegt, dat de eenige oplossing deze zal zijn, dat het lid hetwelk van zijn recht gebruik wil maken, het initiatief tot zulk een wet nemen moet door tusschenkomst van den Minister van Binnenlandsche Zaken, en deze zal verzoeken de Gedeputeerde Staten aan het werk te zetten.

Dat die Gedeputeerde Staten vervolgens de adviezen der Gemeenteraden en der commissiën uit de ingezetenen zullen inwinnen, alles volgens de voorschriften van art. 132 der gemeentewet, maar dat dan de minister weder zorg zal moeten dragen dat ontwerp en adviezen het kamerlid bereiken, hetwelk het initiatief heeft genomen.

De moeielijkheid wordt intusschen hierdoor evenmin opgelost; het kamerlid toch kan niet anders dan den minister *verzoeken*; indien deze weigert, geeft de wet geen enkel middel aan de hand, om het hoofd van het departement te dwingen, een voorstel als waarvan hier sprake is aan Gedeputeerde Staten en Gemeenteraden en Commissiën op te zenden.

Wat ons betreft, bijna zouden wij met THORBECKE geneigd zijn de moeielijkheid te ontwijken, omdat hier ongetwijfeld strijd bestaat tusschen Grondwet en gemeentewet. Want maakt de Tweede Kamer van het haar bij de artt. 110 en 111 der Grondwet



toegekend recht gebruik, dan maakt de gemeentewet, bij dergelijke wetsontwerpen, het haar feitelijk onmogelijk, aan dat initiatief gevolg te geven.

Doch hoe dan dit vraagstuk op te lossen? Onzes inziens alleen door verandering der gemeentewet; immers bij strijd zal steeds de organieke wet voor de Grondwet moeten wijken.

En toch, al moge deze kwestie theoretisch van groot gewicht zijn, in de praktijk zal zij zeker zelden tot moeilijkheden aanleiding geven, omdat, al werd onze wetgeving in dien zin veranderd, dat aan de Kamer de macht werd gegeven den minister te dwingen in een dergelijk geval de bepalingen der artt. 128—132 der gemeentewet na te leven, deze dan toch, na het indienen van een dergelijk wetsontwerp, zeker weigeren zoude ooit daaraan zijn naam te verbinden.

Zooals wij reeds zeiden, zijn wij er van overtuigd, dat een dergelijke moeielijkheid zich zeer zelden zal voordoen, maar daarom blijft zij toch mogelijk, en achtten wij het van belang op het bezwaar van Mr. VAN GOLTSTEIN eenige oogenblikken de aandacht te vestigen.

Blijft het recht van initiatief onverkort, dan vloeit daaruit voort, dat ook het recht van amendement ongedeerd aan de Kamer blijft toevertrouwd.

Uit hetgeen wij hieronder zullen uiteenzetten zal dat nog nader blijken.

De mogelijkheid doet zich daarom voor, dat een voorstel, sterk geamendeerd, eene zeer groote verandering kan ondergaan, zonder dat het oordeel der gemeente daarover is vernomen.

De groote waarde van de artikelen der gemeentewet ligt hierin, dat zij voorschriften geven, die de bestaande gemeenten tot eenigen waarborg en gerustheid zullen verstrekken, maar die tevens den wetgever een geschikt richtsnoer aanbieden.

Meer dan een richtsnoer zijn die bepalingen niet, en wij behoeven slechts de geschiedenis van menig ontwerp tot vereeniging of splitsing van gemeenten na te gaan om tot de overtuiging te komen, dat ook in de praktijk menig Minister van Binnenlandsche Zaken zich niet heeft gebonden geacht een voorstel tot vereeniging en splitsing, hetwelk den weg door de gemeentewet aangewezen had doorloopen, al dan niet zooals Gedeputeerde Staten het hadden ontworpen, bij de vertegenwoordiging in te dienen.

Het voorstel zooals Gedeputeerde Staten het hebben geconcipieerd moet aan de Raden en commissiën der



betrokkene gemeenten worden voorgelegd, opdat deze inbrengen mogen wat uit het oogpunt van het gemeentelijk belang omtrent de zaak is op te merken, en opdat provinciaal en landsbestuur het ontwerp aan het algemeen belang mogen toetsen. Is dit geschied dan blijft de wetgevende macht volkomen vrij, de vereeniging of splitsing al dan niet tot stand te brengen en dat te doen op eene wijze, die zij het best oordeelt.

In 1867 heeft de regeering dienovereenkomstig verklaard bij monde van den minister HEEMSKERK, dat, waar tusschen de beide phasen van art. 132 en 133 der gemeentewet het belangrijkste oogenblik in het wordingsproces der wet tot vereeniging of splitsing gelegen is, de regeering zonder eene uitdrukkelijke bepaling in de gemeentewet niet kan aannemen, dat de wetgever bedoeld heeft, dat de Hooge Regeering gebonden is om het geheele advies aan te nemen of te verwerpen. Volgens haar is zij daarin niet meer gebonden dan door elk ander ter harer voorlichting verstrekt advies.

Wij willen daarom niet ontkennen, dat het zeer wenschelijk is, dat er overeenstemming zij tusschen de wetgevende macht en de regeering en de adviezen der Gedeputeerde Staten, der Gemeenteraden en der commissiën. Maar ook al is dit het geval niet, dan geeft de Gemeentewet voorschriften van vorm, die omslachtig

zijn misschien, maar toch ten doel hebben zoo mogelijk die overeenstemming te verkrijgen. Gelukt dit niet, welnu de wet is daar, om de zaak zoo mogelijk naar billijkheid te regelen.

Uit het voorgaande blijkt, dat nooit de beslissing over de wenschelijkheid eener vereeniging of splitsing van gemeenten aan Gedeputeerde Staten of aan de Gemeenteraden is opgedragen, hoewel zij misschien het best over die wenschelijkheid een oordeel zullen kunnen vellen. De Grondwet spreekt duidelijk, de wet kan gemeenten vereenigen en splitsen; aan de wetgevende macht dus de bevoegdheid over die wenschelijkheid te beslissen.

Wij achten dit punt daarom ook van zoo groot belang, omdat niet lang geleden bij de behandeling van een wetsontwerp tot grensverandering tusschen de gemeenten 's Gravenhage en Wassenaar in de sectiën door vele leden der Tweede Kamer der regering is verweten, dat niet het voorstel der Gedeputeerde Staten gevolgd was, maar dat eene geheele andere grensregeling in haar ontwerp van wet is aangenomen. <sup>1)</sup>

---

1) Zie ontwerp van Wet tot verandering van grens tusschen de gemeenten 's Gravenhage en Wassenaar. Voorloopig verslag § 2. Wet 24 April 1884. Stbl. 64.

Toen twee jaren geleden de Minister van Binnenl. Zaken, jhr.



De leden, die zich tegen deze praktijk hebben verzet, schijnen te vergeten dat de artt. der gemeentewet slechts dienen tot betere voorlichting van den minister.

Ware het anders en de minister verplicht zich te houden aan het advies der Gedeputeerde Staten, dan immers zoude deze en niet de Koning feitelijk het wetsontwerp der vertegenwoordiging aanbieden, en het recht van initiatief behalve aan Regeering en Tweede Kamer ook nog aan het provinciaal bestuur moeten toekomen. Voorzeker een ongehoord beginsel in ons constitutioneel staatsrecht!

De minister HEEMSKERK heeft bovendien in zijne memorie van beantwoording opgemerkt, tot welk een

---

mr. W. Six, een wetsontwerp indiende tot grensverandering tusschen de gemeenten Amsterdam en Nieuwer-Amstel, dat later door den Minister mr. C. Pijnacker Hordijk weder werd ingetrokken, zal een ieder zich nog wel den hevigen strijd herinneren, dien de pastoor Brouwers uit Bovenkerk tegen de annexatiezucht der hoofdstad aanbond. Een zijner argumenten was ook tegen voornoemd ontwerp-Six, dat de Minister een ander wetsontwerp indiende dan dat der Gedeputeerde Staten van Noord-Holland omtrent de grensregeling tusschen Amsterdam en Nieuwer-Amstel.

dwaze consequentie eene dergelijke beschouwing zou moeten leiden. 1)

In de bepalingen der gemeentewet wordt een recht aan de gemeenten toegekend, en de leden der vertegenwoordiging en der regeering zullen zedelijk gedwongen zijn op de adviezen acht te slaan. Dwingende kracht hebben die voorschriften echter nooit.

De vraag heeft zich voorgedaan, welke gedragslijn heeft de wetgevende macht te volgen wanneer b. v. de Gedeputeerde Staten of Gemeenteraden weigeren een advies uit te brengen. Zoude de regeering een dwangmiddel hebben om die colleges tot het uitbrengen van een advies te dwingen?

Bij gemis aan wettelijke bepalingen gelooven wij hierop niet anders dan ontkennend te kunnen antwoorden.

---

1) De woorden van mr. Heemskerk luiden als volgt: „Eene „uitlegging der gemeentewet in dien zin zou het logisch gevolg „moeten hebben, eensdeels dat zoodra aan eene door den Raad „of de Commissie gemaakte bedenking werd toegegeven en dien „tegevolge het wetsontwerp werd gewijzigd, de behandeling volgens „art. 129 en volgende der wet weder van voren af aan zoude „moeten geschieden; andersdeels dat ook het recht van amendement der Kamer ten aanzien van dergelijk wetsontwerp verviel, „hetgeen zeker niet aan te nemen is.”



Al moge het wenschelijk zijn, dat de wet in een dergelijk geval voorzag, met den minister GEERTSEMA (zitting van 17 Maart 1874) gelooven ook wij: „dat het niet te ontkennen valt, dat meer dan eens „een voorschrift van gemeente- of provinciale wetgeving moeielijk is toe te passen, wanneer men te doen „heeft met recalcitrante besturen.

„De wetgever, uitgaande van het denkbeeld dat bij „alle besturen eerbied voor de wet zal voorzitten, kan „niet in elk geval op tegenwerking bedacht zijn.”

---

Aan het hoofd van elke gemeente staat een Raad, die uit de ingezetenen gekozen als vertegenwoordiger der gemeente optreedt en alle hare belangen behartigt.

In één geval echter schrijft de gemeentewet nog een ander college voor, hetwelk eveneens uit de ingezetenen gekozen evenals de Raad zijn stem heeft uittebrengen.

Wij bedoelen de commissie, waarvan art. 131 der gemeentewet gewag maakt.

Het schijnt ons bij eene behandeling van de artt. 128—132 niet geheel overbodig in het kort deze vragen te beantwoorden: hoe is de wetgever aan een zoodanig college gekomen, en treffen wij reeds

vroeger tijdens de Republiek sporen van een dergelijk lichaam aan?

In de laatste tijden der Middeleeuwen ontdekt men een krachtig streven van de zijde des volks om deel te nemen aan de regeering. Dat het eerst het oog wordt geslagen op de regeering van den eigen kring of groep, waartoe men behoort, is natuurlijk. De bloei der plaats of stad, die het meest in ieders bereik lag, eene goede administratie der goederen, die tot de gemeenschap behoorden, ging den ingezetenen van zulk een plaats te veel ter harte, dan dat zij niet hun oordeel wilden gevraagd zien, waar belangrijke maatregelen werden genomen.

In de eerste tijden kwamen allen tegelijk bijeen tot het bespreken dier belangen, later door de toeneming der bevolking ontstond het beginsel van vertegenwoordiging.

Uit dit stelsel van vertegenwoordiging ontstonden verschillende corporatiën; zoo zien wij al spoedig gewag gemaakt van Raden, Vroedschappen, Wijsheid enz., die allen oorspronkelijk hun macht aan het volk ontleenden.

Maar een der krachtigste bewijzen van eene volksvertegenwoordiging, van het recht des volks om in



alle gewichtige maatregelen, die het stadbestuur raken, gekend te worden, vinden wij in een college, dat alleen in de oostelijke en noordelijke provinciën van ons land heeft bestaan. Van dit college, bestaande uit afgevaardigden, eveneens uit de burgers gekozen, en „gezworene gemeente”<sup>1)</sup> of wel „college van gemeenslieden” genaamd, moeten wij in de middeleeuwen reeds den oorsprong zoeken.

Later in de 16<sup>e</sup> eeuw heeft zijn macht het toppunt bereikt.<sup>2)</sup> Onder de latere stadhouders, die het plaatselijk bestuur zeer drukten, begon het te kwijnen, totdat eindelijk na de revolutie van het einde der vorige eeuw men niet meer van dergelijke corporatiën vindt gewag gemaakt, daar alle oude instellingen voor

---

1) De naam „gezworene gemeente” moet men opvatten als een pars pro toto voor de gansche gemeente; de bijvoeging der qualificatie „gezworene” doet denken aan den ambtseed, die door de leden moest worden afgelegd.

Pestel. Commentarii de Republica Batava. Uitgave van 1872, bl. 370.

2) Het aristocratisch oligarchisch karakter, hetwelk de besturen der gemeenten tijdens de Republiek der Vereenigde Nederlanden in ons vaderland hadden aangenomen, kon aan die besturen minder aanspraak op den naam eener volksvertegenwoordiging geven. Geen wonder, dat juist toen bij sommige gemeenten naast die besturen het oordeel van een betere volksvertegenwoordiging werd ingeroepen, telkens wanneer gewichtige belangen op het spel stonden.

de nieuwe toestanden moesten wijken en eene nieuwe regeling der plaatselijke besturen volgens de Staatsregeling van 1798 werd ingevoerd.

Men heeft deze gezworene gemeenten wel eens vergeleken bij de tribuni plebis der Romeinen, omdat ook zij als een bolwerk der burgerij den magistraat paal en perk hadden te stellen zoo dikwijls deze zich al te groote macht aanmatigde. En dit was in waarheid ook de taak dier gezworene gemeenten.

Tegenover de aristocratisch gezinde magistraat strekte dit college, zelf ook uit het volk voortgekomen, meestal tot eene waarborg van de rechten der burgerij.

Daden van bestuur pleegde het niet, slechts controleerend was het karakter zijner werkzaamheid. Het waakte, dat de magistraat zijn macht niet uitbreidde ten nadeele der burgers, en verleende toestemming telkens wanneer belangrijke besluiten in enkele gewichtige aangelegenheden door dien magistraat moesten worden genomen.

In de meeste steden was aan dat college de keuze opgedragen van de leden van den Raad, welke keuze niet altijd geheel vrij, op sommige plaatsen aan de afgevaardigden uit de gemeenslieden gebonden was.

In de rechtspleging hebben zij nooit eenig aandeel gehad.



De justitie is steeds, met uitsluiting van ieder ander, in handen geweest van den magistraat.

Over de macht, ambtsduur en verkiezing dier colleges eindelijk, zullen wij hier niet spreken, omdat de geschiedenis van dit college in elke stad in het bijzonder zoude moeten worden nagegaan. Het ligt voor de hand, dat eene dergelijke beschrijving niet valt binnen het bestek van dit proefschrift. <sup>1)</sup>

Misschien heeft in 1851 de gemeentewetgever aan dit college gedacht, waar hij voorschriften gaf, die in acht moesten worden genomen, wanneer voor eene gemeente eene zoo hoogst gewichtige bepaling moest worden toegepast als waarvan art. 2 der Grondwet spreekt.

Evenwel vinden wij nog eens voor het tot stand komen der gemeentewet van eene dergelijke commissie

---

1) Zie Mr. A. H. Metelerkamp. Het voormalig aloud Staats Stadhouderslijk en Stedelijk bestuur in Holland. Tweede hoofdstuk § 183.

Zie verder over de gezworene gemeente:

De gezworene gemeenten van Overijssel en Gelderland naar aanleiding van art. 131 Gemeentewet, historisch toegelicht. Dissert. Mr. Th. Ruijs JPz., Utrecht 1873.

gekozen uit de ingezetenen en naast den Raad staande, melding gemaakt.

Zeer waarschijnlijk heeft de gemeentewetgever op het voetspoor van dat artikel van het Koninklijk Besluit, waarin van zulk eene commissie sprake is, de bepalingen van art. 131 der Gemeentewet neergeschreven.

Wij bedoelen art. 2 van het Koninklijk Besluit van 14 Februari 1846 (Stbl. 8). <sup>1)</sup>

In dat artikel wordt het inwinnen van het gevoelen der belanghebbende gemeenteraden voorgeschreven, die tevens hunne colloges hebben vergroot door toevoeging van een aantal grondeigenaars, ingezetenen der provincie, voor dat een Koninklijk Besluit de verdeeling of indeeling eener gemeente beveelt.

---

1) Art. 2. K. B. 14 Februari 1846 (Stbl. 8), „desniettemin  
„zal alvorens tot zoodanige vereeniging of indeeling worde be-  
„sloten, het gevoelen der belanghebbende gemeenteraden behooren  
„te worden ingewonnen, die zich naar aanleiding van de bepa-  
„lingen van art. 36 van het Reglement voor het bestuur ten  
„platten lande in de provincie Noord-Brabant en het daarmede  
„overeenstemmend artikel der reglementen voor het bestuur ten  
„platten lande in de andere provinciën, vooraf een zeker getal  
„grondeigenaars in de gemeente, ingezetenen der provincie zijnde,  
„buiten den gemeenteraad zullen toevoegen, om kennis van de  
„zaak te nemen en ook wijders overeenkomstig het bij dat artikel  
„bepaalde zullen handelen.”



En toch, het blijkt ten duidelijkste, dat oorspronkelijk het plan niet bestond, om in de gemeentewet eene dergelijke commissie op te nemen; want in het ontwerp, dat aan de Provinciale Staten ter beoordeeling werd toegezonden, (art. 128) was alleen verplichtend gesteld het hooren van de Raden der betrokken gemeente en van de Gedeputeerde Staten; van eene commissie werd niet gesproken.

In het tweede ontwerp echter, opgemaakt nadat het staten-advies was ontvangen, treffen wij nog eene bepaling aan om ook een gedeelte der burgerij buiten den Raad te raadplegen, omdat hier het bestaan der gemeente werd aangerand.

Onwaarschijnlijk is het niet, dat het advies der Staten van Zuid-Holland op het aannemen dezer wijziging in het tweede ontwerp van invloed is geweest.

De Staten van Zuid-Holland waren voor het beginsel in het Koninklijk Besluit van 1846 neergelegd, omdat zij vreesden, dat de gemeenteraden vooral van kleine gemeenten zich tegen vereeniging of splitsing zouden verklaren „uit gehechtheid aan hun werkkring”, welken zij daardoor zouden verliezen.

Zie hier dus de oorsprong der commissie, waarvan art. 131 der gemeentewet spreekt en het bewijs geleverd, dat reeds vroeger in onze geschie-

denis de sporen eener dergelijke commissie zijn te vinden. <sup>1)</sup>

Welke bepalingen treffen wij omtrent die commissie in onze gemeentewet aan?

Art. 131 spreekt over de wijze der verkiezing.

De keuze geschiedt evenals die voor de leden van den Raad en door dezelfde kiezers. Buiten de leden van den Raad om worden zij benoemd met de meeste stemmen, op ecne bij de kieswet bepaalde wijze.

Hierbij gelden de bepalingen der 1<sup>e</sup> zinsnede van art. 12 en de artt. 13—15. <sup>2)</sup>

1) Ook in de vroegere Fransche wetgeving vindt men van eene dergelijke maatregel melding gemaakt. De gemeenteraad werd nam. versterkt door een gelijk aantal uit de hoogst aangeslagenen in de belasting, m. a. w. uit hen, die bij het bestaan der gemeente het meeste belang hebben.

Loi du 18 Juillet 1837.

Art. 2. Toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrira préalablement, dans les communes intéressées, une enquête, tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions.

Les conseils municipaux, *assistés des plus imposés*, en nombre égal à celui de leurs membres, les conseils d'arrondissement et le conseil général donneront leur avis.

Deze bepaling verviel echter bij art. 3 der nieuwe gemeentewet van 5 April 1884.

2) Art. 12a. Het bureau van stemopneming, waarbij de opening der stembriefjes is geschied, zendt ten spoedigste aan den



Naar aanleiding dezer verkiezing hebben zich eenige vragen voorgedaan, die wij thans zullen trachten te beantwoorden.

Vooreerst deze vraag: Welke stukken moeten de leden der commissie na hunne verkiezing overleggen, behalve het proces-verbaal, waarvan art. 12*a* gemeentewet spreekt?

Wij meenen met een beroep op de wet, dat de leden der commissie volstaan kunnen met het proces-verbaal van art. 12 al. *a*. Art. 17 gemeentewet spreekt van de stukken, die de tot leden van den Raad benoemden moeten overleggen. Art. 131 ge-

benoemde een door den Voorzitter en een der stemopnemers geteekend afschrift van het in art. 67 der wet regelende het kiesrecht bedoeld proces-verbaal.

Art. 13. De benoemde geeft bij het bckomen van het afschrift een bewijs van ontvangst daarvoor af en binnen acht dagen na de dagteekening van dat bewijs kennis aan Burgemeester en Wethouders of hij de benoeming aanneemt. Hij wordt, laat hij dien tijd zonder kennisgeving voorbij gaan, geacht de benoeming niet aan te nemen.

Art. 14. Wanneer een benoemde zijne benoeming niet aanneemt of de in het vorig artikel bepaalde tijd verstreken is, geschiedt binnen veertien dagen eene nieuwe keuze.

Art. 15. De dag voor de, ter verkiezing van een lid van den Raad, noodige herstemming of nieuwe stemming wordt bepaald door Burgemeester en Wethouders.

meentewet noemt dit artikel niet, maar verwijst bij uitsluiting naar art. 12*a* en de artt. 13—15.

Voor eene commissie ad hoc als die, welke de gemeente-wetgever bij vereeniging en splitsing op het oog heeft, zijn ook de verklaringen en het uittreksel uit het geboorteregister, waarvan art. 17 melding maakt, niet zoo noodzakelijk.

Een tweede vraag is: Wie onderzoekt de als geloofsbrieven overgelegde stukken?

Volgens art. 16 gemeentewet dragen burgemeester en wethouders zorg, dat van de in art. 12 bedoelde processen-verbaal afschriften worden gezonden aan Gedeputeerde Staten, terwijl volgens art. 31 de raad de geloofsbrieven der nieuw inkomende leden onderzoekt.

Deze artikelen worden niet in art. 131*b* opgenomen. Wie is dan in dit geval de aangewezen autoriteit? Van den Raad kan natuurlijk geen sprake zijn.

Het is in ons positief staatsrecht een algemeen beginsel, zoowel door Grondwet (art. 93) als door provinciale wet (art. 70) en gemeentewet (art. 31) gehuldigd, dat elk lichaam de geloofsbrieven zijner leden onderzoekt. Onzes inziens bestaat er geen bezwaar, dat beginsel bij analogie hier toe te passen en mitsdien de commissie zelve daartoe bevoegd te achten.



Ieder lid van den Raad moet, voordat hij zitting neemt, den eed afleggen, dien art. 39 gemeentewet voorschrijft.

Bestaat dezelfde verplichting voor de leden der commissie waarvan art. 131 spreekt?

Wij gelooven het niet; art. 131 schrijft slechts voor, dat de verkiezing zal plaats hebben op de bij de kieswet bepaalde wijze, zonder meer.

De formaliteiten kunnen zich o. i. bepalen tot het onderzoek door den burgemeester of de verkiezing heeft plaats gehad op de wijze als de wet bepaalt en of de gekozenen ingezetenen zijn.

De eed wordt niet gevorderd en mag dus niet worden afgenomen of opgelegd. <sup>1)</sup>

Naar aanleiding der benoeming van leden dier commissie met *meeste stemmen*, zooals ook in de memorie van beantwoording ten overvloede wordt bevestigd, (art. 131 al. 2.) heeft zich eindelijk nog een eigenaardig geval voorgedaan.

Bij eene verkiezing vereenigden 14 leden de meeste stemmen op zich, terwijl er slechts 13 leden moesten gekozen worden m. a. w. n°. 13 verkreeg evenveel stemmen als n°. 14.

---

1) Zie Gemeentestem, N°. 1230.

Wie nu als gekozen aan te merken?

Art. 10 al. 3 wordt in art. 131 gemeentewet niet genoemd, maar er ligt toch o. i. geen bezwaar in het daar gehuldigde beginsel, hetwelk ook in art. 103 al. 3 der kieswet is aangenomen, hier bij analogie toe te passen, en alzoo ook in dit geval de oudste in jaren voor benoemd te verklaren.

Wij gelooven evenwel in het gemis eener dergelijke bepaling eene leemte in onze gemeentewet te kunnen aanwijzen.

In het verslag der Tweede Kamer is de bedenking geopperd, of wel de leden der commissie in afwijking van de kieswet met de meeste stemmen moesten worden benoemd.

De regeering heeft hierop geantwoord, dat het benoemen der commissie met volstrekte meerderheid te veel tijd zou doen verloop.

De keuze bij betrekkelijke meerderheid biedt het voordeel aan van slechts eenmaal het opkomen der kiezers te vorderen, en schijnt voor de benoeming van de leden dezer enkel raadgevende commissie inderdaad voldoende.

Niet onbelangrijk is ook de vraag, of, nadat eene verkiezing voor leden der commissie heeft plaats



gehad, die commissie eene vereenigde vergadering houden moet met de leden van den Raad, of moeten Raad en commissie met het oog op art. 132 gemeentewet ieder afzonderlijk vergaderen.

De beantwoording dezer vraag is niet moeielijk.

Oorspronkelijk luidde art. 132. „Het gevoelen van den Raad *en* van de commissie wordt” . . . . . enz. maar om nu beter te doen uitkomen dat het twee afzonderlijke adviezen waren heeft de regeering, naar aanleiding der vragen in het verslag der Tweede Kamer gedaan, den aanhef van art. 132 gewijzigd. „Het gevoelen van den Raad *en dat* van de commissie.”

Hier zullen twee adviezen meer licht verspreiden dan één.

Daaruit volgt, dat Raad en commissie afzonderlijk moeten vergaderen. Het zijn twee afzonderlijke lichamen, zooals ook uit art. 131 duidelijk blijkt.

Wij moeten thans nog een geval behandelen, waarin van de artt. 131 en 132 wordt melding gemaakt. Wij bedoelen het voorlaatste artikel der gemeentewet.

In die gemeenten welke geen 25 kiezers tellen, zegt art. 293, blijft de werking der artt. 131 en 132 voorloopig geschorst. De omvang dier gemeenten is te gering, om deze bepalingen daar van toepassing te verklaren.

Evenwel heeft dit voorschrift wat art. 132 betreft volstrekt geen gevolg. Want zooals art. 293 zegt, blijven de artt. 131 en 132 voorloopig geschorst. „wat betreft de benoeming der in die artikelen bedoelde commissie.” In art. 132 nu wordt van die commissie met geen enkel woord melding gemaakt, zoodat onmogelijk art. 293 op dit artikel van invloed kan zijn.

Het is trouwens zeer goed te verklaren, welke de reden is dat in art. 293 van art. 132 wordt gesproken.

In de regeeringsontwerpen waren de bepalingen der artt. 131 en 132 niet geschorst voor de gemeenten, die geen 25 kiezers tellen.

Bij de behandeling van dit artikel in de Tweede Kamer stelde de Heer LOTSY als amendement voor om bij art. 293 de woorden te voegen: „en artt. 4—39, 131 en 132 voor zooveel de benoeming *en de taak* der bij deze laatste artikelen bedoelde commissie betreft.”

De minister erkende de juistheid van het amendement wat betreft de benoeming, maar wat *de taak* aangaat der bedoelde commissie meende hij, dat die moest worden opgedragen aan eene commissie samengesteld op de wijze, welke art. 41 van het reglement ten platten lande voorschrijft, luidende:



„Bij alle verrichtingen van den Gemeenteraad,  
„waarbij de grondeigenaren geacht kunnen worden  
„belang te hebben, en waaromtrent door de Staten  
„algemeene voorschriften zullen worden gegeven, zal  
„een zeker getal grondeigenaren in de gemeente,  
„ingezetenen der provincie zijnde buiten den Gemeente-  
„raad genomen, worden geroepen om kennis van de  
„zaken te nemen.

„Deze zullen derzelve gevoel en bevinding hoof-  
„delijk uitbrengen, waarvan door den secretaris in het  
„proces-verbaal van het verhandelde aantekening zal  
„worden gedaan om insgelijks aan de Staten te worden  
„medegedeeld.”

Dit amendement werd aangenomen, maar men  
vergat art. 132 uit artikel 293 te lichten.

## HOOFDSTUK III.

### De rechtsgevolgen van vereeniging en splitsing.

---

In het eerste hoofdstuk van dit proefschrift hebben wij getracht het begrip van vereeniging en splitsing van gemeenten vast te stellen of nader te bepalen, en daaraan eenige algemeene beschouwingen vastgeknoopt; in het tweede hoofdstuk hebben wij gezien op welke wijze vereeniging en splitsing tot stand komt; thans blijft ons nog over na te gaan, welke rechtsgevolgen daaruit voor eene gemeente geboren worden.

De artt. 130 en 133 der gemeentewet bevatten eenige bepalingen, die op de rechtsgevolgen der vereeniging en splitsing betrekking hebben. Art. 130 zegt, dat de Gedeputeerde Staten reeds bij het ontwerpen der wet, welke zij naar de gemeenten en later naar den Minister van Binnenlandsche Zaken



zullen opzenden, in het oog moeten houden, dat in geval van vereeniging eener gemeente of van een deel daarvan met eene of meer andere gemeenten de bezittingen en lasten van die gemeenten of van dat deel ten voor- of nadeele der vereeniging komen, „tenzij,” voegt alinea *a* daaraan toe, „bijzondere omstandigheden eene andere schikking eischen”; dat bij splitsing eener gemeente de openbare gebouwen en werken zooveel mogelijk het deel waarin zij gelegen zijn volgen; en eindelijk dat in beide gevallen, de vruchten welke hetzij alle, hetzij bepaalde ingezetenen in natura uit een gemeente-eigendom trekken, aan hen, die ze genoten, zullen blijven toegekend. In het kort kan men dus zeggen, dat bezittingen en lasten eener corporatie, welke door de vereeniging of splitsing wordt ontbonden, op de nieuwe corporatie overgaan, die na de vereeniging of splitsing wordt geboren, terwijl daarbij zooveel mogelijk de bestaande rechten der ingezetenen worden geëerbiedigd. <sup>1)</sup>

---

1) Art. 130. Hierbij wordt in het oog gehouden:

dat, ingeval van vereeniging eener gemeente of van een deel daarvan met eene of meer andere gemeenten de bezittingen en lasten van die gemeente of van dat deel komen ten voor- en nadeele der vereeniging, tenzij bijzondere omstandigheden eene andere schikking eischen.

dat, ingeval van splitsing eener gemeente, de openbare ge-

Ook bij de behandeling dezer bepalingen is in de Tweede Kamer een warme discussie gevoerd. Sommige leden der vertegenwoordiging verklaarden niet helder in te zien, hoe het eerste lid van art. 130 in harmonie kon zijn met het beginsel, in het derde lid van hetzelfde artikel vervat.

„Bij het eerste lid wordt bepaald,” zeide o. a. de Heer VAN HALL, „dat de eigendommen gemeen worden, „ten ware bijzondere omstandigheden eene andere „schikking eischen; bij het laatste lid wordt het be- „ginselaangenomen, dat de vruchten, die de ingezetenen „in natura uit een gemeente-eigendom trekken, aan „hen die ze trokken, verblijven. Ik veronderstel, „dat men door het woord ingezetenen hier ver- „staat niet hen die ingezetenen zijn op het oog- „blik der vereeniging en hunne erven, maar „hen die ingezetenen zijn, woonachtig in dat „gedeelte van de gemeente, dat genot had van de „bezittingen in natura, zoodat in de toekomst al de „ingezetenen die in dat gedeelte van de nieuwe ge-

---

bouwen en werken zooveel mogelijk het deel waarin zij gelegen zijn volgen;

dat de vruchten, welke de ingezetenen in natura uit een gemeente-eigendom trekken, aan hen die ze trokken verblijven.



„meente woonachtig zijn, het genot in natura zullen  
 „trekken. Men wil geen erfpacht aan de actueele  
 „ingezetenen geven, maar alleen toekennen een recht  
 „aan die personen, die, wanneer dan ook, in dat  
 „gedeelte van de gemeente zullen wonen, dat vroeger  
 „eigenaar was van de bezittingen, waarvan vruchten  
 „in natura werden genoten.”

Eene tweede bedenking, tegen die bepaling in het midden gebracht, lag in de bewering, dat men in ons art 130 eene verkorting zag van het eigendomsrecht.

De gemeente toch is een zedelijk lichaam en is als zoodanig in het bezit van burgerlijke rechten en dus ook eigenaresse van hare goederen; bij eene vereeniging of splitsing worden die goederen haar onttrokken en overgedragen op een ander lichaam uit een deel van haar, of uit haar en andere gemeenten gevormd.

Wordt eene gemeente, die zeer vele bezittingen heeft, met eene andere, die niet in even gelukkige omstandigheden verkeert, vereenigd, dan geeft dit artikel het recht om de rijkdommen van de eene met die van de andere te vereenigen of liever te vermengen, en gaat het dan wel aan om de krenking van het eigendomsrecht te voorkomen door eenvoudig tot

de gemeente te zeggen: „gij bestaat niet meer, want wij hebben uwe persoonlijkheid opgeheven!”

Het is hier echter de vraag, welk eigendom bedoeld wordt.

In het begin van dit proefschrift hebben wij reeds aangetoond, dat in onze Grondwet de gemeente is een publiekrechtelijk orgaan niet alleen, dat als zoodanig voorzien is van openbare middelen en inrichtingen, maar dat ook, uit een civielrechtelijk oogpunt beschouwd, subject van vermogen is en als zoodanig in het bezit van eigendommen zijn kan.

Haar eigenares te noemen van de wegen, waterleidingen en andere goederen, die tot algemeen gebruik zijn bestemd, gaat o. i. niet aan. <sup>1)</sup> Zij

---

1) De goederen echter, die de gemeente publiekrechtelijk bezit, kunnen vruchten voortbrengen, die dan weder privaatrechtelijk aan de gemeente toebehooren, en waarover zij, even als ieder privaat persoon op de meest volkomen wijze mag beschikken.

Het karakter van het publiekrechtelijk bezit wordt daardoor in het geheel niet veranderd.

De bestemming toch en het gebruik, die het criterium uitmaken of een bepaalde zaak tot de gemeente staat in een publiek rechtelijke betrekking, gaan niet over op de vruchten, die de zaak voortbrengt.

Om een voorbeeld te noemen. Een weg, welke eene gemeente publiekrechtelijk toebehoort, levert gras op. Den weg afsluiten om er meer vruchten van te trekken kan de gemeente niet,



heeft er slechts het toezicht over om ze voor allen te behouden en om er allen genot van te doen hebben; deze zaken behooren haar publiekrechtelijk toe. <sup>1)</sup>

Dat na de vereeniging of splitsing de nieuwe corporatie van dat publiekrechtelijk bezit genot hebbe, levert o. i. geen enkel bezwaar op.

Maar als subject van vermogen is zij zeker ook in het bezit van goederen, waarover zij evenals ieder

omdat zij over dien weg niet vrijelijk mag beschikken en omdat alle inwoners der gemeente tot dien weg vrijen toegang hebben.

Het genot der vruchten van dien weg behoort niet aan de inwoners, daarover heeft de gemeente alleen de vrije beschikking. Het gras, hetwelk langs den weg groeit, behoort aan de gemeente privaatrechtelijk. Ook de lasten, waarvan art. 130 al. 1 spreekt, zijn van privaatrechtelijken aard.

1) Jhr. Mr. C. de Jonge. Iets over het toezicht op de besluiten volgens art. 1—41 Grondwet. Bijdragen deel IV, bl. 36. „Jure publico behooren aan de gemeente die zaken, welke „tot algemeen gebruik en ten algemeenen nutte bestemd zijn. „Bestemming en gebruik voor den openbaren dienst is dus het „criterium ter beoordeeling of de goederen jure publico eigendom „der gemeente zijn.”

De band, welke die zaken aan de gemeenten verbindt, is van publiekrechtelijken aard.

Men kan dus geenszins van publiekrechtelijk eigendom spreken omdat de eigendom enkel en alleen een privaatrechtelijk karakter draagt.”

privaat persoon op de meest volkomene wijze mag beschikken en welker inkomsten zij te haren eigen bate gebruiken kan. Deze maken den privaten eigendom der gemeente uit.

Dat over den privaten eigendom der gemeente in alinea *b* en *d* van art. 130 wordt gesproken behoeft geen betoog.

Maar daarom juist doet zich hier de vraag voor, of de staatsrechtelijke vereeniging van gemeenten, welke hier bedoeld wordt, kan beschouwd worden als eene wettige ontbinding, waardoor het zedelijk lichaam ook voor zoo veel het zijne burgerlijke rechten betreft wordt vernietigd, en of art. 147 der Grondwet, hetwelk de eigendomsrechten van bijzondere personen in bescherming neemt, ook niet voor zedelijke lichamen eene dergelijke vernietiging dier rechten verhindert.

Het aldus beschikken over de eigendommen der gemeente werd ook in het verslag der Eerste Kamer hoogst bedenkelijk geacht, omdat men aldus beschikt over het eigendom van een zedelijk lichaam, hetwelk als politieke gemeente alleen schijnt te worden ontbonden.

En waarom dan voor enkele ingezetenen eene uitzondering gemaakt, waar in het eerste lid van



dit artikel de regel zoo algemeen mogelijk werd gesteld?

Maar bovendien niet minder uit een staatkundig oogpunt vond dit stelsel bij velen afkeuring, niet alleen omdat eene vereeniging der eigendommen geen noodzakelijke voorwaarde schijnt te zijn van die der gemeenten, maar ook omdat de ontevredenheid van vele, zoowel grootere als kleinere gemeenten, het onvermijdelijk gevolg zal zijn van zulk een maatregel. Men vond het onredelijk daartoe aanleiding te geven, wanneer men, gelijk uit art. 217 <sup>1)</sup> blijkt, voor het bestaande een ander stelsel zal kunnen volgen.

Wij zullen trachten alle die bedenkingen te weerleggen en kunnen dat zeker niet beter doen dan

---

1) Art. 217 Gemeentewet.

In gemeenten wier afdeelingen of dorpen een afzonderlijk vermogen, afzonderlijke inkomsten of lasten hebben, kan dit onderscheid blijven bestaan.

Buiten de gevallen, waarin de wet, bij vereeniging van gemeenten zoodanig onderscheid vaststelt, kunnen afzonderlijke lasten en inkomsten in bijzondere afdeelingen eener gemeente, waar het noodig, bij een besluit van den Gemeenteraad, onder Onze goedkeuring, Gedeputeerde Staten gehoord, worden toegelaten.

Gedeputeerde Staten regelen, onder onze goedkeuring, het verband dezer afzonderlijke huishoudingen met de algemeene huishouding der gemeente, overeenkomstig het stelsel dezer wet.

door de argumenten over te nemen door THORBECKE, reeds in 1851 in het midden gebracht.

Vooreerst de strijd tusschen het tweede en laatste lid van artikel 130.

Dit bezwaar verklaarde de Regeering niet te deelen.

In alinea *b* wordt gesproken over den eigendom, waarvan de gemeente genot heeft, en in de laatste alinea is er allcen sprake van eigendom, waarvan niet de gemeente, maar alle of sommige ingezetenen het genot hebben en de vruchten trekken; die ingezetenen nu, en zij, die later in denzelfden toestand komen als waarin de tegenwoordige vruchttrekken zijn, zegt het artikel, zullen in dat genot blijven.

Men sprak van huur of pacht in geld te voldoen, maar alinea *d* ziet allcen op vruchten in natura, wel van eigendommen, die aan de gemeente toebehooren, maar vruchten, die niet worden gestort in de gemeentekas om ten algemeene nutte van de gemeente te worden gebruikt, maar die individueel toekomen aan en genoten worden door de ingezetenen van de gemeente, welke op het vruchtgenot recht hebben.

Dat vruchtgenot blijft aan die ingezetenen, die tot dusverre er het genot van hadden, „want,” zeide de minister „de ingezetenen verliezen hunne persoon-



„lijkheid, hun eigen bestaan door de vereeniging der „gemeente niet. Bleef het genot dier vruchten hun „niet verzekerd, werkelijk zou hun door de vereeni- „ging een burgerlijk recht worden ontnomen, en dit „nu ware zeker niet rechtvaardig noch billijk.

Het is toch zeker het doel des wetgevers, zoo- veel mogelijk de bestaande rechten te eerbiedigen.

En wat de andere bedenkingen betreft, het juiste beginsel van vereeniging en splitsing, hetwelk de regeering in 1851 ook verdedigde, weerlegt die vol- komen.

Wij hebben in ons eerste hoofdstuk gezien, dat vereeniging eener gemeente met eene andere haar doet ophouden als zelfstandig geheel, als afzonderlijk zedelijk lichaam te bestaan. Zij wordt ontbonden om met eene andere gemeente als een nieuw lichaam te voorschijn te komen, en vervalt daarmede zelf als subject van rechten.

De burgerlijke rechten, die zij vroeger als zedelijk lichaam bezat, kan zij dus blijkbaar ook niet langer uitoefenen.

De eigendommen vervallen, en behooren dus van het oogenblik der vereeniging aan de nieuwe corporatie.

Maar daarom is niet gezegd, dat eene bijzondere wet, die de vereeniging gebiedt, niet tevens aan dat

deel der corporatie, dat vroeger de oude gemeente uitmaakte, als onderdeel van het nieuwe lichaam het blijvend genot harer vroegere eigendommen verzekeren mag.

Immers de woorden van het laatste gedeelte van alinea *b* van artikel 130 „tenzij bijzondere omstandigheden eene andere schikking eischen,”<sup>1)</sup> toonen voldoende aan, dat ook met betrekking tot de eigendommen der gemeenten alles aan de beschikking der toekomstige bijzondere wetten wordt overgelaten.

Van verkorting van het eigendomsrecht kan dus geen sprake zijn.

De gemeente, die tot nu toe bestond, heeft haar leven geëindigd, en haar volle nalatenschap is op het nieuwe lichaam, dat in haar plaats kwam, overgegaan.

Art. 130 al. *b* is een natuurlijk gevolg van het ontbindingsproces, hetwelk heeft plaats gehad.

Het doel van die ontbinding is eenheid te verkrijgen, één lichaam te doen ontstaan. Maar nu veronderstelt de wet in het laatste gedeelte van alinea *b* van artikel 130, dat dit doel niet kan

---

1) In art. 217 heeft de wetgever afscheiding mogelijk gemaakt.



worden bereikt en van daar de bijvoeging „tenzij bijzondere omstandigheden eene andere schikking eischen.”

Het blijft daarom niet onmogelijk, dat die bijzondere omstandigheden zoo overwegend zijn, en de vereeniging met zoovele voorwaarden van afzondering gepaard gaat, dat het misschien in het belang der gemeente zijn zou de geheele afzondering te doen voortduren.

Het laatste gedeelte van alinea *b* strijdt niet met het beginsel van het geheele artikel, dat in het algemeen de vereeniging regelt, maar de vrijheid niet uitsluit om er op te letten of bijzondere omstandigheden het noodig maken, dat bij eene vereeniging afzonderlijk eigendom behouden blijve ten behoeve van eene der te vereenigen gemeenten, nadat zij deel der nieuwe corporatie zal geworden zijn.

En eindelijk het argument, dat artikel 147 der Grondwet hier geldt en dat alleen ten algemeene nutte de gemeente van haar eigendom kan worden beroofd, is hier ook geenszins van toepassing.

Een der eerste vereischten toch bij onteigening is deze, dat de persoon of het zedelijk lichaam, wiens goederen ten algemeene nutte werden onteigend, ook na de onteigening blijve bestaan.

Hier verliest immers de gemeente haar bestaan, en wat niet meer is kan geen eigendom hebben noch onteigend worden.

Hoe duidelijk de wet ook spreekt hebben zich toch bij de toepassing van artikel 130 eenige moeilijkheden voorgedaan, die wij niet geheel kunnen voorbijgaan.

Wij hebben hierboven reeds opgemerkt, dat de bepalingen der gemeentewet niet verbindend zijn voor den wetgever, maar slechts dienen om de instructie en voorbereiding van een wetsontwerp tot vereeniging en splitsing door eenige algemeene regels te besturen.

Wanneer nu een wetsontwerp eene bepaling mist, welke volgens de gemeentewet daarin had kunnen en moeten voorkomen, mag dan de gemeenteraad later door een besluit zulk een maatregel nemen, waardoor als het ware het wetsontwerp wordt aangevuld?

Wij willen onze bedoeling met een voorbeeld toelichten.

Bij de wet van 13 Juni 1857 (Stbl. 72) werden de gemeenten Leersum en Darthuizen vereenigd.

Bij artikel 3 dier wet was bepaald dat alle bezittingen



en lasten der beide gemeenten geheel ten voor- en nadeele der vereeniging zouden komen, zoodat voortaan de ingezetenen van het voormalig Darthuizen thans evenveel recht zouden hebben als de ingezetenen van Leersum op alle eigendommen der nu vereenigde gemeenten.

Bij een besluit van 6 September 1859 nu beschikte de gemeenteraad van Leersum afwijzend op een verzoek der ingezetenen, wonende in de afdeeling welke vroeger de gemeente Darthuizen had uitgemaakt, om op dezelfde wijze als de overige ingezetenen van Leersum, niet wonende in evengenoemde afdeeling, de gemeente-heiden te mogen gebruiken. Bij dit besluit beriep zich de gemeenteraad op alinea *d* van artikel 130 der gemeentewet. Evenwel ten onrechte. Want zooals gebleken is uit de door het gemeentebestuur gedane verkooping en verhuringen, en uit de aanwijzingen van zijnentwege gedaan van bepaalde stukken voor het steken van plaggen, was die heidegrond geen gemeente-eigendom, waaruit de inwoners van het voormalig Leersum in den zin der wetsbepaling vruchten in natura trokken, maar integendeel gronden, waarop zij geen recht hadden.

Maar bovendien, al ware dit anders, toch zou de gemeenteraad van Leersum niet het recht hebben

eene bijzondere omstandigheid aan te nemen, waar de wet haar niet had ontdekt.

Ten onrechte dus werden de inwoners van het vroegere Darthuizen verstoken van het genot der gemeenteheiden om die te beweiden en te gebruiken, en de oppositie, die dit raadsbesluit in het leven riep, was van dien aard, dat Gedeputeerde Staten zich met de zaak moesten inlaten en dat een Kon. Besluit van 31 October 1860 (Stbl. 65). <sup>1)</sup> de beslissing der gemeentevertegenwoordiging van Leersum vernietigde.

Bij dit besluit is dus aangenomen, dat indien de

1) Koninklijk Besluit 31 October 1860 (Stbl. 65).

Wij Willem III, enz.

Op het rapport van onzen Minister van Binnenlandsche Zaken van den 10 October 1860, n<sup>o</sup>. 139, 2<sup>e</sup> afdeling, ten geleide van een voorstel van Gedeputeerde Staten van Utrecht tot vernietiging van een besluit van den Gemeenteraad van Leersum van 6 September 1859;

Overwegende, dat dit raadsbesluit strekt tot afwijzing van het verzoek van ingezetenen dier gemeente, wonende in de afdeling Darthuizen, om de gemeenteheiden op gelijke wijze als de overige ingezetenen van Leersum, niet wonende in evengenoemde afdeling, te mogen beweiden en gebruiken;

„dat bij art. 3 der Wet van 13 Juni 1857 (Stbl. n<sup>o</sup>. 72) tot vereeniging der gemeenten Leersum en Darthuizen, is bepaald, dat alle bezittingen en lasten der beide gemeenten geheel ten



wet, welke de vereeniging of splitsing regelt, niet aan bepaalde ingezetenen het recht op de gemeente-eigendommen toekent, maar in het algemeen de bezittingen en lasten ten voor- en nadeele der vereeniging verklaart, de Raad der nieuwe gemeente niet de bevoegdheid heeft, aan die ingezetenen zoodanig recht toe te kennen.

Maar is tegen dit besluit nu geen enkele bedenking te maken?

Wij gelooven zeer zeker.

voor- en nadeele der vereeniging komen, zoodat de ingezetenen van Darthuizen met recht gelyke aanspraak maken op de bedoelde gemeente-heiden als de ingezetenen van het voormalig Leersum; dat wel de Raad zich in deze beroepen heeft op art. 130 alinea 3 der gemeentewet, doch ten onrechte;

„dat immers hier niet geldt gemeente-eigendom, waaruit de inwoners van het voormalig Leersum in den zin dier wetsbepaling vruchten in natura trokken, maar dat, gelyk uit de door het gemeentebestuur gedane verkoopen en verhuringen van gemeente-heiden en de aanwijzingen van zjzientwege gedaan van bepaalde stukken voor het steken van plaggen blijkt, de ingezetenen zelve geen recht op de bedoelde gronden hadden;

„dat bovendien de bepalingen van art. 130 der Gemeentewet als alleen de regelen stellende, die de wetgever bij vereeniging van gemeenten te volgen heeft, maar niet zelve de vereeniging regelende, in deze niet rechtstreeks van toepassing kunnen zijn;

„dat de wet van 13 Juni 1857 (Stbl. 72) tot vereeniging der gemeenten Darthuizen en Leersum, geene bepaling inhoudt over-

Wel heeft de Koning de bevoegdheid een gemeenteraadsbesluit te vernietigen, zoo dikwijls hij meent dat het strijdt met de wet of het algemeen belang.

Wel geeft de gemeentewet eenige regels, die moeten worden in acht genomen, en zegt artikel 130 uitdrukkelijk, dat als regel de bezittingen en lasten der gemeenten, die vereenigd zullen worden, ten voor- en nadeele der vereeniging zullen komen, tenzij bijzondere omstandigheden eene andere schikking eischen.

Wel weten wij, dat het alleen aan het oordeel des wetgevers ligt, te bepalen, wanneer die bijzondere

eenkomen met art. 130, 3<sup>e</sup> lid der Gemeentewet, waaruit volgt dat de wetgever het bedoelde recht van de ingezetenen der afdeling Leersum niet heeft erkend, te meer daar hij zoodanig recht bij andere vereenigingen, zooals hij die, vastgesteld bij de wetten van 13 April 1854 (Stbl. 30 en 31), uitdrukkelijk heeft gehandhaafd;

„dat alzoo het bedoelde raadsbesluit strijdig is te achten met de wet;

„Gelet op art. 153 der Gemeentewet;

„Den Raad van State gehoord (advies van den 19 October l.l. n<sup>o</sup>. 11);

„Gezien het nader rapport van Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken van den 29. October 1860 n<sup>o</sup>. 235, 3<sup>e</sup> afd.;

„Hebben goedgevonden en verstaan;

„Het besluit van den gemeenteraad van Leersum van 6 September 1859, te vernietigen.

„Onze Minister, enz.”



omstandigheden aanwezig zijn, en daarom streefde de gemeenteraad van Leersum ook o. i. zijne bevoegdheid voorbij, waar hij bijzondere omstandigheden aannam, waar de wetgever ze niet had ontdekt. Maar aan de andere zijde gelooven wij toch ook in alle bescheidenheid de vraag hier te mogen stellen, of door den rijkswetgever wel al die zorg en omzichtigheid was in acht genomen, welke de gemeentewetgever door het geven zijner voorschriften heeft noodig en billijk geoordeeld.

Immers waar een toestand wordt aangetroffen, zooals wij te Leersum hierboven hebben aangestipt, en de inwoners van het voormalig Darthuizen het zelfs noodig oordeelden het gebruik der heiden van den gemeenteraad van Leersum op te eischen, hetwelk hun rechtens toekwam, waar niet alleen de Gedeputeerde Staten zich met de zaak inlieten, maar zelfs een Koninklijk Besluit door hen werd uitgelokt, daar gelooven wij, dat het aanwezig zijn van bijzondere omstandigheden niet geheel valt te ontkennen en dat de wet, welke de vereeniging der gemeenten Leersum en Darthuizen vaststelde, zeker wel al is het dan ook met een enkel woord over die gemeente-heiden had behooren te spreken.

En daarom achten wij het wenschelijk, dat zoowel

bij vereeniging als bij splitsing het wetsontwerp een opgave bevatte van alle bezittingen der gemeenten met aanduiding zoo noodig van het gedeelte der gemeente waartoe zij in het vervolg zullen behooren. <sup>1)</sup>

Niet alleen voor de bezittingen, ook ten aanzien der lasten is dit hoogst wenschelijk om later moeielijkheden te vermijden.

Ook dit zullen wij trachten met een voorbeeld aan te duiden.

Bij de wet van 1 Juni 1870 (Stbl. 88) zijn de gemeenten Zuid- en Noord-Waddinxveen en het noordelijk gedeelte der gemeente Broek met elkander vereenigd, terwijl het zuidelijk deel der gemeente Broek aan de gemeente Gouda werd toegevoegd.

Volgens art. 4 dezer wet kwamen alle gemeentebezittingen en lasten van Noord- en Zuid-

---

1) Het eenig bezwaar, dat met het vaststellen van eene dergelijke opgave gepaard gaat, ligt in de omstandigheid, dat bij de aanduiding van het gedeelte der gemeente, waartoe in het vervolg de bezittingen der gemeente zullen behooren, zich moeielijkheden van privaatrechtelijken aard kunnen voordoen, waarvan de beslissing aan de rechterlijke macht toekomt.

De wetgever trede in dat geval nocit op het gebied van den rechter!



Waddinxveen ten voor- en nadeele der vereenigde gemeente Waddinxveen, met uitzondering van de vóór het tot stand komen der vereeniging gemaakte schulden, wier aflossing en rentebetaling ten laste der afdeeling bleef, die ze had gemaakt, met de bepaling verder, dat in die aflossing en rentebetaling door de heffing van afzonderlijke belastingen der betrokken afdeeling zoude worden voorzien.

Door de gemeente Broek nu was vóór het tot stand komen van de genoemde wet van 1870 in September 1869 eene leening aangegaan tot afdoening van armenschulden, van welke leening bij het tot stand komen ter vereeniging nog eene som onafglost was gebleven van  $\pm$  f 1600.

Het gemeentebestuur van Waddinxveen beweerde, dat aangezien bij het aangaan der bedoelde schuld de gemeente Broek nog in haar geheel was, de schuld op alle de ingezetenen van die voormalige gemeente moest blijven drukken, en dat dus ook de ingezetenen van dat gedeelte hetwelk thans met Gouda was vereenigd, moest worden begrepen in den hoofdelijken omslag, die tot afbetaling der bedoelde schuld werd geheven.

De gemeenteraad van Gouda was van eene andere

meening. Hij geloofde dat door het woord „afdeeling” in gemeld artikel 4 de drie afdeelingen der nu vereenigde gemeente Waddinxveen bedoeld werden en dat, aangezien genoemde wet geen enkele bepaling inhield, volgens welke de ingezetenen van de voormalige gemeente Broek, die thans tot Gouda behoorden, verplicht waren een deel der bedoelde schuld te dragen, deze daarvoor ook niet konden worden aansprakelijk gesteld.

Het rapport, hetwelk in den Raad van State werd uitgebracht, was eensluidend met het gevoelen van den gemeenteraad van Gouda. <sup>1)</sup>

Wel is waar, bepaalde artikel 4, dat iedere schuld, vóór het tot stand komen der vereeniging ontstaan, ten laste bleef der afdeeling, die ze in het leven had geroepen, maar op de bedoelde schuld der voormalige gemeente Broek konden deze woorden niet worden toegepast, omdat die schuld niet door eenige afdeeling der gemeente Waddinxveen was gemaakt, noch door de afdeeling der gemeente Gouda afkomstig van Broek aangegaan, maar door de nu opgeheven gemeente Broek in haar geheel.

---

1) Raad van State, (Afdeeling „Geschillen van Bestuur”) deel XI, b. 366. — Belinfante 's Hage 1872.



De bepaling der wet behoorde daarom te worden opgevat in dien zin, die het meest met de bedoeling des wetgevers overeenstemt.

Die bedoeling is niet geweest de aflossing en rentebetaling der schuld te brengen ten laste van de beide deelen, waarin de opgeheven gemeente Broek is gesplitst, niet alleen omdat de wetgever ook alle overige lasten en alle baten zonder onderscheid uitsluitend dat gedeelte der gemeente heeft doen volgen, dat met Noord- en Zuid-Waddinxveen is vereenigd, maar vooral omdat hij, indien hij gewild had, dat deze schuld op beide gedeelten zoude blijven drukken, onvermijdelijk had moeten bepalen in welke evenredigheid zij tusschen beide gedeelten zou moeten worden verdeeld, en zeker zou de wetgever, indien hij belasting had willen heffen over twee tot verschillende gemeenten behorende afdeelingen, zulks bepaaldelijk in de wet hebben uitgedrukt.

En eindelijk werd in meer vermeld artikel 4 tegenover de gemeente Waddinxveen gesteld *hare* afdeelingen, waarom in alinea *b*, waar gesproken werd van plaatselijke belasting der betrokken afdeeling, alleen eene afdeeling dier vereenigde gemeente kon zijn bedoeld.

De in 1869 aangegane schuld door de gemeente Broek

kwam dan ook uitsluitend ten laste van dat gedeelte, dat met Noord- en Zuid-Waddinxveen was vereenigd.

Het rapport, hetwelk in den Raad van State werd uitgebracht, is o. i. volkomen in overeenstemming met het begrip van vereeniging, dat wij hierboven hebben ontwikkeld, en het is juist daarom ook, dat wij het verschil der gemeente Waddinxveen en Gouda hier vermelden.

Door de vereeniging bestaat de vroegere gemeente Broek niet meer, na de vereeniging is er geen enkele band, die het aan de gemeente Gouda toegevoegde deel aan de vroegere gemeente Broek verbindt.

Wij zouden hier evenwel weder dezelfde vraag als boven kunnen opwerpen: zou het niet billijker geweest zijn, dat de wetgever hier het aanwezig zijn eener bijzondere omstandigheid had aangenomen, en ook het deel van Broek, hetwelk bij Gouda is gevoegd, had doen bijdragen in een schuld, door dat deel voor een gedeelte gemaakt. <sup>1)</sup>

1) Moeielijkheden bij de toepassing van art. 130 Gem. wet.

K. B. 9 Maart 1868 in zake een geschil tusschen de gemeenten Berlicum en Schijndel (Noord-Brabant) aangaande het onderhoud van de te Midderode onder eerstgenoemde gemeente gelegen Aa-brug.

Raad van State (Afdeling „Geschillen van bestuur”) 12 Februari 1868, deel VIII, bl. 56, — Belinfante.

Zie ook W. B. A. n<sup>o</sup>. 736 en 737. Geschil over armenfondsen van vereenigde gemeenten (art. 4 Armenwet.)



Het tweede artikel, dat over de rechtsgevolgen van vereeniging en splitsing handelt, is artikel 133 <sup>1)</sup>, waar gesproken wordt over den publiekrechtelijken toestand der vereenigde of gesplitste gemeenten of deelen der gemeenten.

Artikel 133 handhaaft in de vereenigde of gesplitste gemeenten de bestaande plaatselijke verordeningen, ambtenaren en machten, totdat zij door andere volgens de wet zijn vervangen.

De wet, welke de vereeniging of splitsing beveelt, verordent de noodige maatregelen ter verkiezing van een nieuwen Raad.

Welk is het doel van deze bepaling?

Door het feit van de vereeniging of splitsing der gemeenten houden de bestaande verordeningen op van kracht te zijn in het vereenigde of gesplitste gedeelte, en kunnen de verordeningen van de gemeente, waarmede het vereenigd wordt, onmogelijk van toepassing zijn.

---

1) Art. 133. Wanneer de wet eene vereeniging of splitsing van gemeenten heeft bevolen, blijven de bestaande plaatselijke verordeningen, ambtenaren en machten in de vereenigde of gesplitste gemeenten voortduren, totdat zij door andere volgens de wet zijn vervangen.

De wet, die de vereeniging of splitsing beveelt, verordent de noodige maatregelen ter verkiezing van den nieuwen Raad.

De ambtenaren en machten hebben door de vereeniging of splitsing hun gezag verloren, en gedesor- ganiseerd is de toestand, waarin de gemeenten zich bevinden. Wat doet nu artikel 133?

Het voorziet in dien toestand van verwarring en stremming in den dienst, die daarvan een noodzake- lijk gevolg is, en bepaalt daarom, dat de bestaande verordeningen zullen gehandhaafd blijven, dat de be- staande ambtenaren en machten hunne functiën zullen uitoefenen, totdat in de nieuwe gemeente het wetgevende en uitvoerende gezag opnieuw zal zijn geregeld.

De rechtstoestand eener vereenigde of gesplitste gemeente blijft dus in statu quo, totdat eene geheele nieuwe organisatie in de gemeente zal zijn tot stand gebracht.

De wet, die de vereeniging en splitsing beveelt, verordent, zooals wij gezien hebben, vooreerst de noodige maatregelen ter verkiezing van een nieuwen Raad.

Onder die maatregelen behooren o. a. het bepalen van tijd en plaats der verkiezing; het benoemen van het bureel der stemopneming voor de eerste keuze; het bepalen der eerste vergadering; enz.

Verder zal de wet voorschriften bevatten omtrent



de gemeenteeigendommen en gemeentelasten; en eindelijk ook bepalingen omtrent verkiesbaarheid van leden van den Raad, bepalingen omtrent het aanleggen van registers van den burgerlijken stand, nationale militie, schutterij enz. enz., in één woord bepalingen omtrent alle punten der gemeentehuishouding, waarvan de regeling in het belang der nieuwe gemeente noodig mocht worden geoordeeld.

Voordat wij dit hoofdstuk eindigen hebben wij nog eene vraag te beantwoorden, die ook bij de behandeling der verschillende wetsontwerpen tot verschil van meening heeft aanleiding gegeven, de vraag nl. of met de beginselen die wij hier hebben ontwikkeld, vereenigbaar is het toekennen eener vergoeding door eene gemeente aan eene andere, die bij de vereeniging of splitsing territoir verliest, als gold het hier eene onteigening van privaat eigendom.

Op grond van hetgeen wij reeds hierboven hebben getracht uiteen te zetten, kunnen wij deze vraag niet anders dan ontkennend beantwoorden.

De wetgever behoort ongetwijfeld met de belangen der gemeente, die grondgebied en daardoor wellicht ook vele harer inkomsten verliest, rekening te houden, telkens wanneer hij eene wet tot vereeniging of

splitsing vaststelt; echter kan hier van onteigening van privaat eigendom nooit sprake zijn.

De staatsrechtelijke handeling, door den wetgever ten uitvoer gebracht, vindt alleen haar rechtvaardiging in het algemeen belang; en van dit beginsel levert juist artikel 130 der gemeentewet de bewijzen.

In de Memorie van Beantwoording van het wetsontwerp tot verandering van grenzen tusschen de gemeenten Dordrecht en Dubbeldam werd reeds gezegd, dat ook door de wetgevende macht steeds het beginsel is aangenomen, om, waar in het publiek belang eene wijziging van het grondgebied der gemeente plaats vindt, geen schadevergoeding toe te kennen, ook al mocht die wijziging tot aanmerkelijke vermindering van inkomsten leiden.

Wil een gemeentebestuur intusschen, om eene wijziging aannemelijk te maken, uit eigen beweging zich tot de uitkeering eener tegemoetkoming in de kosten bereid verklaren, dan verzet zich hiertegen de Regeering niet, zooals zij het ook niet gedaan heeft, toen Dordrecht aan Dubbeldam eene jaarlijksche uitkeering gedurende tien jaren beloofde.

Zoo zeide THORBECKE in de zitting van 27 Mei 1871:  
„men kan aannemen dat de wetgever gemeenten ver-  
„eenigende of splitsende, dat doet in het algemeen



„belang, maar er moet vooraf onderhandeld worden,  
 „commissiën tot gemeen overleg benoemd, over en  
 „weder moet iets toegegeven worden.

„Zoo kan, gelijk in dit geval (Dordrecht en Dubbel-  
 „dam) finantieele tegemoetkoming een middel zijn om  
 „eene ongevallige schikking te verzachten en tegen-  
 „stand te overwinnen.”

„Doch” liet de staatsman daarop volgen „zulk  
 „eene vergoeding als een soort van koopsom in de  
 „wet te brengen, ware geen goed antecedent voor het  
 „vervolg.”

Eveneens de minister KAPPEYNE VAN DE COPPELLO  
 in de zitting van 30 November 1877 (wetsontwerp  
 tot verandering der grenzen tusschen Maassluis en  
 Maasland):

„Bij eene verandering van grens, die in het alge-  
 „meen belang wordt gevorderd, kan de wetgever nooit  
 „aan de eene gemeente de verplichting opleggen aan  
 „de andere eene zekere uitkeering te doen.”

„Dit belet echter niet, dat een gemeente zich  
 „bona fide vrijwillig tot zulk eene uitkeering kan  
 „verbinden.”

Met deze zienswijze vereenigen ook wij ons vol-  
 komen.

Tusschen de jaren 1854—1857 zijn er ongeveer 60 wetten tot stand gekomen, die op de artt. 128—132 gemeentewet betrekking hadden.

Onder die wetten waren er slechts 2, waarin de bepaling vervat in artikel 130 alinea *d* werd toegepast, en ook slechts 2, die eene scheiding van goederen en lasten om bijzondere omstandigheden (art. 130 *b*) toelieten.

Bij de invoering van onze gemeentewet, telde ons land 1209 gemeenten, verdeeld over de provinciën als volgt:

Noord-Brabant	185	Gelderland	118
Zuid-Holland	234	Noord-Holland	145
Zeeland	116	Utrecht	91
Friesland	43	Overijssel	62
Groningen	57	Drenthe	33
Limburg	125		

Deze indeeling berustte: voor sommige provinciën hoofdzakelijk op de keizerlijke decreeten van 31 Mei en 18 November 1810 en van 21 October 1811; <sup>1)</sup>

1) (Zie Fortuijn, verzameling van wetten enz. van Franschen oorsprong, III, bl. 137, 223, 225, 361).



voor anderen met name Utrecht, Zeeland, Holland, Gelderland en Noord-Brabant, op de reglementen van bestuur ten platten lande voor deze provinciën in 1816 en 1819 tot stand gekomen, bij welke eene indeeling was voorgeschreven, die in art. 1 van het reglement van 23 Juli 1825 werd bestendigd.

Het aantal gemeenten, dat ons land onder de staatsregeling van 1798 telde, is onder de regering van Koning Willem I meer dan verdubbeld.

Deels, zegt Mr. OPPENHEIM, <sup>1)</sup> is dit verschijnsel hieruit te verklaren, dat, met uitzondering van de inwoners der 87 steden, de ingezetenen van medewerking tot de samenstelling van het bestuur waren verstoken, zoodat geen drang aanwezig was tot het vormen van gemeenten van eenigen omvang, maar meer nog lag de aanzienlijke uitbreiding van het aantal gemeenten in het herstel der heerlijke rechten.

Het reglement van bestuur ten platten lande liet den eigenaar van het heerlijk recht de voordracht voor burgemeester en leden van den gemeenteraad.

Door de invoering der gemeentewet, die voor de samenstelling der gemeentebesturen eenigen meerderen omvang der gemeenten eischte, en door de opheffing

---

1) Handboek bl. 21.

van de heerlijke rechten, kwam aan de zucht tot het in leven roepen van nieuwe gemeenten een einde.

Na 1848 heeft de volgende verandering in de indeeling van het Rijk plaats gehad. Friesland en Groningen bleven onveranderd. Het meest is de bestaande indeeling veranderd in de provincie Zuid-Holland. Daar zijn 44 gemeenten, door vereeniging met andere weggevallen, te weten: 26 bij 23 wetten van 11 Juli 1855 (Stbl. 76—98); 2 bij de wet van 27 December 1856 (Stbl. 148); 9 bij de wetten van 13 Juni 1857 (Stbl. 61—67 en 85); 1 bij de wet van 22 December 1867 (Stbl. 162); 4 bij de wetten van 1 Juni 1870 (Stbl. 87 en 88); 1 bij de wet van 25 October 1873 (Stbl. 142); 1 bij de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. 106). Tegenover de vermindering staat eene vermeerdering in deze provincie met ééne gemeente (Leimuiden), tengevolge van art. 2 der wet van 8 Juni 1864 (Stbl. 61) tot verandering der grensscheiding tusschen de provinciën Zuid- en Noord-Holland. De provincie Utrecht is bij 14 wetten van 13 Juni 1857 (Stbl. 71—84) 19 gemeenten armer geworden. In Noord-Holland, de derde in deze rij, traden door de wetten van 11 Juli 1855 (Stbl. 70) en 19 Juli 1870 (Stbl. 117) 2 nieuwe



gemeenten, Haarlemmermeer en Anna-Paulowna in het leven. <sup>1)</sup> Vermindering onderging het getal der gemeenten in deze provincie door de wetten van 13 April 1854 (Stbl. 32—36) waarbij 6 — door die van 13 Juni 1857 (Stbl. 58, 59 en 60), waarbij 4 — door de wet van 27 Juni 1863 (Stbl. 93), waarbij 2 — en door de bovengenoemde wet van 8 Juni 1864 (Stbl. 61) waarbij ééne gemeente tengevolge van vereeniging hare zelfstandigheid verloor. In Zeeland zijn 7 gemeenten door vereeniging verdwenen; 3 in 1857 (wetten van 13 Juni Stbl. 68, 69 en 70); ééne in 1865 (wet van 30 December Stbl. 175); ééne in 1877 (wet van 10 December Stbl. 227); 2 in 1880 (wet van 23 April Stbl. 64.) In Gelderland werd tweemaal eene gemeente bij eene andere gevoegd (wet van 1854 Stbl. 30 en 31). Noord-Brabant, Overijssel en Limburg hebben ieder één gemeente verloren sedert de invoering der gemeentewet, de eerste dezer drie provincien tengevolge van de wet van 22 April 1879 (Stbl. 64), de tweede bij de wet van 16 December 1858 (Stbl. 84), Limburg bij de wet van 8 Augustus 1878 (Stbl. 112). Drenthe is nog met eene gemeente vermeerderd, nl.

---

1) Zie bl. 163 en 166 van dit proefschrift.

door splitsing der gemeente Dalen in Oud- en Nieuw Schoonebeek, bij de wet van 24 April 1884 (Stbl. 65).

Uit dit kort overzicht <sup>1)</sup> blijkt dat sedert de invoering der gemeentewet het getal der Nederlandsche gemeenten is ingekrompen tot 1125, verdeeld over de verschillende provinciën als volgt:

Noord-Brabant	184	Gelderland	116
Zuid-Holland	191	Noord-Holland	134
Zeeland	109	Utrecht	72
Friesland	43	Overijssel	61
Groningen	57	Drenthe	34
Limburg	124		

---

1) Dit overzicht is grootendeels overgenomen uit: Mr. Oppenheim. Handboek, bl. 21 en vlg.



## HOOFDSTUK IV.

### Verandering van grenzen tusschen gemeenten.

---

Aan het slot van het eerste hoofdstuk hebben wij de begrippen van vereeniging en splitsing tegenover het begrip van verandering van grenzen gesteld, en daar gezien, dat onder verandering van grenzen slechts wordt verstaan eene overbrenging van grondgebied van de eene gemeente naar de andere ter wille van eene meer doelmatige afscheiding.

Wij hebben daar tevens opgemerkt, dat de gemeente zelve niet werd aangerand, maar dat slechts haar territoir eene meerdere of mindere verandering onderging, terwijl wij van oordeel waren, dat in de practijk het hoogst moeielijk was te beslissen, wanneer er van vereeniging en splitsing en wanneer er bloot van

verandering van grenzen sprake kon wezen, en dat mitsdien in elk concreet geval de beslissing den wetgever was opgedragen.

Sommigen hebben beweerd, dat wanneer de verandering der grensscheiding invloed had op de samenstelling der gemeenteraden, en de publiekrechtelijke bezittingen van eene gemeente tot eene andere gemeente overgingen, men niet meer van verandering van grenzen kon spreken, maar dat wel degelijk in dat geval, het volgen der bepalingen van de gemeentewet vervat in de artt. 128—132 een vereischte was.

Wij voor ons gelooven niet dit criterium te mogen aannemen. <sup>1)</sup>

Zoo ook meent de heer OPPENHEIM <sup>2)</sup> dat, ingeval de grensverandering eene zoodanige vereeniging van een deel van eene gemeente met eene of meer andere gemeenten in zich sluit, dat zij van invloed is op de bezittingen en belangen der ingezetenen van dat gedeelte, dat dan de bepalingen vervat in de artt. 129—132 der gemeentewet moeten worden in acht genomen.

---

1) Zie Hoofdstuk I, bl. 61.

2) Handboek, bl. 28.



Wij zien hiervoor geen enkele reden.

Immers de kleinste verandering zal zeker eenigermate van invloed zijn op de bezittingen of althans op de belangen der ingezetenen.

En vooral waar Mr. OPPENHEIM aannemt, dat de grondwetgever een onderscheid tusschen vereeniging en splitsing en grensverlegging heeft aangenomen, zou hij o. i. consequent handelen door de bepalingen, voorgeschreven bij vereeniging en splitsing, niet ook bij verandering van grenzen van toepassing te verklaren.

Dit neemt echter niet weg, dat aangezien bij verandering van grenzen vele belangen der gemeenten ook in meerdere of mindere mate kunnen betrokken zijn, het zeer wenschelijk is dat in vele gevallen dezelfde voorzorgsmaatregelen worden inachtgenomen, welke de wet bij vereeniging en splitsing heeft noodig geoordeeld.

Eene beschouwing der onlangs in de Kamer behandelde wetsontwerpen tot verandering van grenzen tusschen de gemeenten <sup>1)</sup> Groningen en Haren,

---

1) Wet tot verandering der grenzen tusschen de gemeenten:  
 Groningen en Haren                    wet 24 April 1884 (Stbl. 63).  
 's Gravenhage en Wassenaar        "    "    "    "    "    64).  
 Enschedé en Lonncker                " 23 Jan. 1883    "    15).

's Gravenhage en Wassenaar, en Enschede en Lonneker leveren daarvan het duidelijkste bewijs op.

Op grond der beginselen in ons eerste hoofdstuk ontwikkeld, zal het niet noodig zijn, thans te herhalen, dat ook hier den wetgever alleen de bevoegdheid tot verandering van grenzen moet worden toegekend, en dat zulk een maatregel alleen zijn rechtvaardiging moet vinden in het algemeen belang, omdat dat algemeen belang, afgescheiden van alle historische of provinciale traditiën, in meer dan een opzicht eischen kan, dat de gemeente door eene betere grens-scheiding onder een meer doelmatig burgerlijk bestuur en beheer worde geplaatst.

Ook hier moet de wetgever evenals bij vereeniging en splitsing ter wille der wederzijdsche belangen, welke bevorderd of gekrenkt worden, de meest mogelijke omzichtigheid in acht nemen, want dezelfde ratio treft men ook aan waar men te doen heeft met eene verandering van grenzen.

En wat zegt nu onze wetgeving?

Opmerkelijk achten wij het verschijnsel, dat artikel 128 der gemeentewet de bepalingen van de artikelen 129—132 alleen beperkt tot vereeniging en splitsing, en dat, terwijl geen voorschrift bij verandering van grenzen zoowel der provinciën als der gemeenten is



voorgeschreven, de Grondwet in art. 2 toch wel degelijk eene onderscheiding heeft aangenomen.

Intusschen geeft de Mem. van Toelichting tot artikel 128 der gemeentewet onmiskenbaar aanleiding tot de veronderstelling, dat de regeering onder vereeniging en splitsing ook verandering van grenzen heeft begrepen waar zij zegt: „Het is billijk, alvorens tot „vereeniging en splitsing van gemeenten over te gaan, „daaromtrent het gevoelen in te winnen van de Raden „der betrokken gemeenten, dat is van die, welke met „andere zullen worden vereenigd *of van welke een „deel zal worden afgenomen.*”

Zoo ook artikel 130a. Ook daar lezen wij: „dat „in geval van vereeniging eener gemeente *of van een deel daarvan enz.*”

Al moge den gemeentewetgever evenwel het onderscheid tusschen beide begrippen niet helder voor den geest hebben gestaan, zeker is het, dat de regeering in de Mem. van Beantwoording der wet van 16 Dec. 1862 (Stbl. n°. 212), handelende over grenscheidings der gemeenten Zutphen en Brummen duidlijk heeft uitgesproken, dat zij wel degelijk zoodanig verschil aannam.

Wij kunnen hieruit o. i. geen andere conclusie trekken dan deze, dat de wetgever bij verandering

van grenzen volkomen vrij wordt gelaten, en dat dus alle formaliteiten door hem kunnen worden in acht genomen, die hem billijk en wenschelijk zullen toeschijnen.

Maar daarom is het toch niet van alle belang ontbloot, te onderzoeken hoe op wettelijke wijze de bestaande gemeentegrensscheidingen zijn veranderd, en welke regelen daarbij zijn nagevolgd.

Gaan wij de wetsontwerpen na, die dit onderwerp betreffen, dan ontsteken deze weinig licht; alleen leveren zij ons het bewijs, dat de wetgever ook in de practijk zich volkomen vrijheid van handelen heeft voorbehouden.

Want de bepalingen, die de wet voorschrijft bij vereeniging of splitsing, zijn steeds geheel of gedeeltelijk ook bij verandering van grenzen in toepassing gebracht.

Wij meenen evenwel, dat een aandachtige beschouwing dier wetsontwerpen ons in het algemeen de vraag beantwoordt, welke grenslijn tusschen gemeenten, wier bevolking door elkander is gevloeid, doorgaans de meest rationcele zijn zal. En dan gelooven wij in alle bescheidenheid te kunnen beweren, dat die lijn, welke de ingezetenen, die tot de verschillende kommen der gemeenten behooren, van elkander scheidt, de meest gewenschte grensscheiding zal opleveren.



Iedere gemeente toch heeft haar markt, haar kerk, haar school, in één woord haar algemeene verzamelplaatsen waar hare ingezetenen zich gewoonlijk vereenigen, welke ingezetenen om die reden ook worden geacht tot eene bepaalde gemeente te behooren.

Wij willen een voorbeeld noemen: moet om bijzondere omstandigheden de bestaande grensscheiding tusschen de gemeenten Amsterdam en Nieuwer-Amstel worden veranderd, dan zal de grens, welke de ingezetenen, die te Amsterdam ter markt, ter kerk gaan, die hunne kinderen naar de Amsterdamsche scholen zenden, scheidt van de ingezetenen, die gewoonlijk van de verzamelplaatsen te Nieuwer-Amstel gebruik maken, in het algemeen o. i. de meest rationeele grenslijn uitmaken.

Deze algemeene regel zal natuurlijk dikwijls voor vele plaatselijke omstandigheden moeten wijken.

Zijn de grenzen veranderd, dan doet zich onmiddellijk de vraag voor, welk is de rechtstoestand van het afgescheiden gedeelte?

Is de daad der wetgevende macht, waarbij de grensverandering wordt uitgesproken, voldoende om het deel, dat bij eene andere gemeente wordt gevoegd, ook onder bestuur en beheer dier gemeente te plaatsen?

Vooral wat aangaat de verbindbaarheid der verordeningen in het gedeelte der gemeente, dat tot eene andere gemeente overgaat, bestaat groot verschil van meening.

*a.* In de eerste plaats is het gevoelen verdedigd, dat de verordeningen, die in dat gedeelte eener gemeente gelden, dat tot eene andere gemeente overgaat, daar van kracht blijven, totdat zij door andere verordeningen zullen vervangen zijn.

*b.* In de tweede plaats wordt het beginsel gehuldigd, dat het deel der gemeente, dat bij eene andere wordt gevoegd, ipso jure door het feit van den overgang onderworpen wordt aan de verordeningen, die aldaar van kracht zijn.

*c.* En eindelijk wordt de meening voorgestaan, dat de verordeningen eener gemeente wel gelden voor een later daaraan toegevoegd gedeelte, maar dat zij niettemin uithoofde van de artikelen 168 en 174 der gemeentewet in dat gedeelte niet in werking kunnen treden dan na aldaar behoorlijk te zijn afgekondigd.

Wij willen deze drie meeningen ecnigszins nader beschouwen.

*a.* Het eerste gevoelen vond een verdediger in THORBECKE.

In de zitting van 7 Mei 1864 richtte Mr. WINTGENS de vraag tot de regeering, naar aanleiding van



een wetsontwerp tot verandering der grensscheiding tusschen Noord- en Zuid-Holland, waarbij een gedeelte der gemeente Leimuiden en Aalsmeer, hetwelk vroeger bij Noord-Holland behoorde, bij Zuid-Holland werd gevoegd, vooreerst of de Noord-Hollandsche verordeningen door het feit der inlijving op dat grondgebied hare kracht verloren of behielden, of wel van kracht bleven totdat daarin op de eene of andere wijze was voorzien, en ten tweede of door de inlijving bij Zuid-Holland de Zuid-Hollandsche provinciale verordeningen in die gedeelten der gemeenten Leimuiden en Aalsmeer rechtsgeldig moesten worden verklaard.

Mr. WINTGENS bracht in herinnering, dat eens bij een arrest van den Hoogen Raad in een dergelijk geval beslist was, dat door het feit der inlijving de bestaande ter plaatse kracht hebbende provinciale reglementen hunne kracht verloren alleen door den overgang van de eene provincie naar de andere.<sup>1)</sup>

Het arrest van 18 November 1845 (Weekblad v. h. R. no. 657) besliste dit ten aanzien der gemeen-

---

1) Het behoeft geen betoog dat hetgeen wij hier ten aanzien der provinciën zeggen eveneens van toepassing is bij verandering van grensscheiding tusschen gemeenten.

ten, die vroeger tot de provincie Utrecht behoorden, en overgebracht waren naar de provincie Noord-Holland.

De Minister THORBECKE antwoordde namens de regering <sup>1)</sup>: „Ik ben van gevoelen, dat de oplossing dezer vraag behoort tot de taak der Provinciale Staten.”

„Ik neem de vrijheid af te wijken van het beginsel, „waarop het arrest van den Hoogen Raad van 1845 „gegrond schijnt.

„Het *natuurlijk* beginsel in deze zaak, hetwelk de „provinciale Staten, dunkt mij, moeten en zullen volgen, is, dat de verordeningen, die in het gedeelte van „de provincie Noord-Holland overgaande tot Zuid- „Holland gelden, daar van kracht zullen blijven tot „zij door andere vervangen worden.

„Het is niet twijfelachtig toch, dat de Provinciale „Staten van Zuid-Holland het hun plicht zullen rekenen „in hunne eerste vergadering dat nieuw aangenomen „gedeelte in een normalen toestand te brengen.” <sup>2)</sup>

---

1) Zie Bijblad 1863—1864. II. p. 594.

2) Het is opmerkelijk dat het gevoelen door Thorbecke, hier geuit, met de meening schijnt te strijden, welke hij eenige jaren vroeger verkondigde bij de behandeling van art. 3 der additioneele artikelen van de Grondwet van 1848.

Hij gaf daar als zijn oordeel te kennen, dat het van zelf sprak, dat alle voorschriften, wier inhoud in strijd was met eene latere grondwetsbepaling, vervallen waren.



De Hooge Raad waarmede THORBECKE het niet eens was, nam aan: „dat wanneer overeenkomstig „art. 3 der Grondwet (1840) een overgang van grond- „gebied van de eene tot de andere provincie wordt „tot stand gebracht, daarvan het noodzakelijk gevolg „is, dat strafbepalingen voorkomende in provinciale „verordeningen (als waarvan hier de rede is) daar- „gesteld voor dat gewest, waartoe dat afgestane grond- „gebied tot dus verre behoorde, in opzicht tot hetzelfde „ophouden van kracht te zijn na zoodanigen overgang „tot eene andere provincie, dewijl uit den aard der „zaak zoodanige verordeningen slechts binnen, maar „in geen geval buiten de provincie, voor welke zij „daargesteld waren, verbindend kunnen zijn.

In een arrest van 25 Juni 1850 (Nederl. Rechtspr. deel XXXVI § 4) drukte de Hooge Raad nogmaals als zijne meening uit, dat de Provinciale Staten alleen verordeningen uitvaardigen voor hun gewest; elke gemeente, die daartoe behoort, is en blijft aan die verordeningen onderworpen, maar ook niet langer dan zij een deel van dat gewest uitmaakt; treedt zij buiten het gebied, waar die verordeningen alleen kunnen werken, dan is zij daardoor ook niet langer onderworpen aan die verordeningen, want provinciale verordeningen kunnen evenals plaatselijke niet werken

buiten het territoir, waarvoor zij zijn uitgevaardigd.

Ook wij kunnen ons niet aan de zijde van THORBECKE scharen, want met alle bescheidenheid gelooven ook wij met de Gemeentestem van 16 Aug. 1864 (n<sup>o</sup>. 671), dat het beginsel door den Hoogen Raad gehuldigd en gevolgd in de Koninklijke Besluiten van 11 Maart 1857 en 11 Mei 1862 (Stbl. 11 en 47).<sup>1)</sup> rationeeler is, dan hetwelk door den grooten staatsman zoo „natuurlijk” genoemd werd, waarbij de Noord-Hollandsche verordeningen in het gedeelte, dat tot Zuid-Holland overging, bleven gelden totdat zij door anderen zijn vervangen.

Dat „vervangen worden door anderen” had in het geval, dat THORBECKE op het oog had, en waarmede de tweede vraag door mr. WINTGENS gedaan wordt beantwoord, ipso jure plaats.

b. Behoudens de restrictie, die wij hieronder bij de behandeling der derde stelling ons voorbehouden, meenen ook wij, dat door het enkele feit der inlijving,

---

1) K. B. 11 Maart 1857 (Stbl. n<sup>o</sup>. 11). Houdende vernietiging van een artikel eener gemeente-verordening van den gemeenteraad van Tholen.

K. B. 11 Mei 1862 (Stbl. n<sup>o</sup>. 47) houdende vernietiging van eenige bepalingen der verordening op de brandweer voor de gemeente Nieuw- en St. Jorisland.



niet alleen de Noord-Hollandsche verordeningen in het ingelijfde deel hunne kracht verliezen, maar dat ook onmiddellijk de Zuid-Hollandsche verordeningen aldaar in werking treden, want dat deel komt binnen den kring waarvoor die reglementen bestemd zijn te werken.

Ten onrechte is daarom tegen deze bewering het beginsel van artikel 5 der A. B. <sup>1)</sup> aangevoerd, als zouden de Noord-Hollandsche reglementen hunne kracht niet verliezen, voordat zij door het daartoe bevoegd gezag waren ingetrokken.

Niet alleen toch dat de wet, welke de inlijving beveelt, tegelijk ook de intrekking der bestaande verordeningen en de vervanging door de nieuwe zoude kunnen vaststellen, het hoofddoel van artikel 5 der Algemeene Bepalingen is toch vooral de bestaande wetten en verordeningen tegen elke aanranding van het lager gezag te waarborgen, zoodat eene wet niet door eene provinciale verordening en deze weder niet door een plaatselijk reglement kan worden ingetrokken. <sup>2)</sup>

---

1) Art. 5 A. B. Eene wet kan alleen door eene latere wet, voor het geheel of gedeeltelijk, hare kracht verliezen.

2) Vergelijk Rechtsgeleerde adviezen, deel V, § 3, bl. 13.

Enkel door het feit der uitbreiding eener gemeente komt het nieuwe gedeelte met al wat daartoe behoort onder het zelfde bestuur, tenzij eene speciale wet executeir verklaring of andere formaliteiten gebiedt.

De wijze van bestuur wordt dezelfde, ook de middelen daartoe veranderen niet, zoowel wat politie als finantiën aangaat.

Onjuist is de bewering, dat hier dezelfde regels gelden, welke bij de inlijving van den eenen Staat bij den anderen van toepassing zijn, want daargelaten de vraag of volkenrechtelijke beginselen op staatsrechtelijke toestanden mogen worden toegepast, vergeten niet, dat de wetten van den Staat waarbij de inlijving plaats vindt, niet alleen door de uitvoerende macht van dien Staat in het ingelijfde land moeten worden executeir verklaard, maar dat zij door de wetgevende macht „de novo” voor dat land moeten worden vastgesteld.

Evenmin pleit tegen deze hierboven ontwikkelde beginselen het arrest van den Hoogen Raad van 30 October 1855 <sup>1)</sup>, omdat niettegenstaande meerdere waterschappen gebracht kunnen worden onder een centraal bestuur, elke polder zijn eigen costumen

---

1) Vergelijk de met dit arrest overeenstemmende conclusie van den Advokaat-Generaal Deketh, Weekblad van het Recht, n<sup>o</sup>. 1709.



geheel of gedeeltelijk kan behouden, indien geen tegenovergestelde bepalingen zijn vastgesteld.

Het deel eener gemeente, dat bij eene naburige gemeente wordt gevoegd, kan per sé niet meer onderworpen zijn aan de oude keuren der gemeente, wier territoir verlaten wordt, en de enkele daad dier vereeniging brengt mede gelijkheid van verordeningen, zonder welke de vereeniging niet zou plaats hebben gehad, omdat dan het nieuwe gedeelte, zonder verordeningen, in een staat van volslagen wetteloosheid zou vervallen.

c. Hoewel het gevoelen, zoo pas door ons ontvouwd, op deugdelijke gronden steunt, verdient onzes inziens met eene kleine wijziging de derde stelling de voorkeur, die wij zullen trachten uiteen te zetten.

Het wordt verdedigd in de Gemeentestem van 11 Februari 1878 n°. 1376 en in het hierboven aangehaald Rechtsgeleerd Advies. (Rechtsgeleerd Advies deel V bl. 16,) en door het Arrest van den Hoogen Raad van 3 Februari 1857. <sup>1)</sup>

Van de zijde van hen, die artikel 133 al. 1 der Gemeentewet niet toepasselijk achten bij verandering

---

1) Zie v. d. Honert Gemengde Zaken, XIV, bl. 31.

van grenzen tusschen gemeenten, wordt de meening voorgestaan, dat de plaatselijke verordeningen, die op het tijdstip van den overgang van grondgebied tot eene andere gemeente gelden, op dat deel, hetwelk afgescheiden wordt, ophouden rechtsgeldig te zijn voor dat grondgebied van het oogenblik af dat dit niet meer behoort tot de gemeente wier bestuur de verordening in het leven heeft geroepen; maar dat ook de verordeningen, vastgesteld voor de gemeente, bij welke grondgebied wordt toegevoegd, op dat grondgebied niet kunnen werken, omdat dit tijdens het vaststellen dier verordeningen niet staat onder het regeeringsrecht van, noch vertegenwoordigd is geweest bij het bestuur, waarvan de verordeningen zijn uitgegaan; en omdat, al ware het opgenoemd motief niet reeds op zich zelf afdoende, de verordeningen op het tijdstip van het in werking treden der wet, bepalende de grensverandering, niet zijn afgekondigd voor het grondgebied, dat bij eene andere gemeente is ingelijfd, — zoodat, wil men de bedoelde verordeningen ook op het nieuwe grondgebied kunnen toepassen in elk geval nadere behoorlijke afkondiging er van een vereischte is. <sup>1)</sup>

---

1) Zie Gemeentestem n<sup>o</sup>. 1376.



Dit is ook het oordeel van den Hoogen Raad, die in zijn Arrest van 3 Februari 1857 meent:

„Bij toevoeging van grondgebied wordt voor het  
 „in werking treden op het toegevoegde gebied van de  
 „wettelijke bepalingen, die gelden op het grondgebied,  
 „waaraan die toevoeging plaats heeft, wel gevorderd  
 „eene openbare verklaring van het bevoegd gezag,  
 „waarbij van die in werking treding op wettige wijze  
 „blijkt, — maar dat echter die alzoo vereischte  
 „openbare verklaring geenszins is eene vaststelling van  
 „nieuwe wetten, die uitsluitend van het wetgevend  
 „gezag zou kunnen afkomstig zijn, maar alleen eene  
 „verbindend-verklaring van wetten, die reeds bestaan  
 „tengevolge van door de bevoegde macht bepaalde  
 „inlijving.

„Die verbindend-verklaring is evenwel niet een  
 „daad van wetgeving, die ook niet wordt vereischt,  
 „maar *eene daad van uitvoering*, waartoe niet het  
 „wetgevend, maar het *uitvoerend gezag* naar den aard  
 „der zaak, *het bevoegd gezag uitmaakt*”

Maar de wet zelf geeft bovendien in artikel 168 der gemeentewet het beginsel aan, waar zij zegt, dat de verordeningen, tegen wier overtreding straf is bedreigd, niet verbinden, dan wanneer zij behoorlijk zijn afgekondigd.

Die afkondiging moet plaats hebben, nadat het grondgebied aan de gemeente is toegevoegd.

Immers die afkondiging moet geschieden, opdat de bevolking daardoor bekend worde met datgene, wat onder bedreiging van straf geboden en verboden is.

En al mogen misschien *jure constituendo* sommigen geneigd zijn *fictione juris* het beginsel te huldigen, dat elke verordening, eens afgekondigd in eene gemeente, geacht wordt tevens afgekondigd te zijn in alle streken, die later aan die gemeente worden toegevoegd, — hoewel dan weder hiertegen zou kunnen worden aangevoerd dat men door deze fictie de andere fictie omverwerpt, dat de wet slechts door hare afkondiging aan de bevolking bekend wordt —, zeker is het dat *jure constituto* zoodanige fictie niet mag worden aangenomen dan uit kracht eener positieve wetsbepaling, die in onze wetgeving ten eenenmale ontbreekt.

Wel is waar komt door het feit, dat van de eene gemeente een gedeelte tot de andere overgaat, dat gedeelte onder het bestuur der gemeente, waaraan het wordt toegevoegd en moeten, waar het bestuur één is, ook de middelen daartoe dezelfde zijn zoo wat politie als finantiën betreft.



Als argument tegen onze stelling bewijst echter deze redeneering niets, wat meer zegt, het wordt ook door de voorstanders eener verplichte afkondiging volkomen gedeeld.

Zeer zeker, de middelen om te besturen, als men de strafverordeningen zoo noemen wil, moeten dezelfde zijn; men kan verder gaan, zij zijn ipso jure dezelfde, dat is, zij bestaan ook voor het nieuw toegevoegd gedeelte; maar volgens artikel 174 gemeentewet kunnen zij niet in werking treden dan op den derden dag na dien waarop zij zijn „afgekondigd.”

De verordeningen gelden wel ook in het nieuwe gedeelte, maar verbinden niet voordat zij opnieuw behoorlijk zijn afgekondigd. (Zie artt. 168 en 174 der gemeentewet.) <sup>1)</sup>

Eén bezwaar kunnen wij evenwel niet ontkennen, het bezwaar namelijk dat in het gedeelte der gemeenten, waar de oude verordeningen ophielden kracht te hebben en waar die der nieuwe gemeente nog niet kunnen werken, omdat zij daar nog niet zijn afgekondigd, een toestand van wetteloosheid, van wanorde geboren wordt, die in strijd is met

---

1) Zie Rechtsgel. Advies, Deel V bl. 17.

de organisatie van het Rijk, en dus met de grootste zorg moet worden vermeden.

Dit bezwaar is reëel, en al geeft de gemeentewet zelve een middel aan om na drie dagen aan dien toestand een einde te maken, als correctief tegen dit bezwaar kan artikel 174 zeker geen dienst doen.

Wij zouden daarom de stelling willen verdedigen, dat het wenschelijk is, dat gelijktijdig met elke wet, waarbij grenzen tusschen gemeenten worden veranderd, tevens de verordeningen der gemeente, waarbij een deel van eene andere gemeente wordt gevoegd, ook in dat nieuwe toegevoegde gedeelte geacht worden te zijn afgekondigd.

Want de afkondiging toch is een vereischte voor de rechtsgeldigheid der wet.

Het behoeft dus geen betoog, dat wij met eene kleine wijziging het eens zijn met de opvatting, die wij in de derde plaats hebben ontwikkeld.

Dit wat betreft de verordeningen.

Hoe nu met de ambtenaren en machten in de deelen, die van de eene gemeente bij de andere worden gevoegd?

Wij kunnen hierover kort zijn, omdat wij voor een deel de argumenten zouden kunnen herhalen, die



wij reeds hierboven hebben in het midden gebracht ter verdediging van de tweede en derde opvatting op bl. 149 en vlg.

Door het feit dat van de eene gemeente een gedeelte tot de andere gemeente overgaat, komt dat gedeelte onder het bestuur, dat is dus onder de ambtenaren en machten der gemeente, waaraan dat deel wordt toegevoegd.

De bestaande ambtenaren en machten duren dus niet voort totdat zij door andere zijn vervangen, zooals bij vereeniging en splitsing, want daarvoor bestaat hier geen enkele reden, aangezien de gemeente zelve immers onaangetast blijft.

De wet bepaalt alleen, dat een gedeelte van de eene gemeente, voortaan zal behooren tot het gebied van de andere, en maakt dat deel daardoor los van de gemeente, waartoe het behoorde, om het te plaatsen onder het bestuur der gemeente, waaraan het wordt toegevoegd.

Deze opvatting is o. i. geheel in overeenstemming met het begrip toevoeging van een deel eener gemeente bij eene andere.

Zooals wij gezien hebben blijft de wetgever vrij om de formaliteiten in acht te nemen, die hij goed-

keurt, want geen enkele wetsbepaling legt hem eenige verplichting op.

Maar omdat ook hier niet dan met de meeste omzichtigheid het territoir eener gemeente mag worden aangerand, zoo bestaat er o. i. geen enkel bezwaar om de bepalingen, welke de gemeentewet bij vereeniging en splitsing voorschrijft, ook bij verandering van grenzen in acht te nemen.

In geen land toch zeker meer dan in het onze, is het de plicht des wetgevers de autonomie der gemeenten te handhaven; en daarvoor leveren zeker de voorschriften, vervat in de artikelen der gemeentewet, de beste waarborgen op.

In het eerste hoofdstuk hebben wij de redenen daarvan voldoende toegelicht.

---



## HOOFDSTUK V.

### Oprichting en ontbinding van gemeenten.

---

Bij de beschouwing over de veranderingen, die het territoir eener gemeente kan ondergaan, mag zeker een enkel woord naar aanleiding der oprichting en ontbinding van gemeenten niet ontbreken.

Wij zullen evenwel hierover kort kunnen zijn, deels omdat uit den aard der zaak de gevallen in de practijk zich zeer zelden voordoen, deels omdat ook dit punt weder in zoo nauw verband staat tot hetgeen wij vroeger hebben ontwikkeld, dat wij groot gevaar loopen in herhaling te vervallen.

Bij een blik op de wordingsgeschiedenis van art. 2 der Grondwet, valt het onmiddellijk in het oog, dat de grondwetgever van 1848 niet de redactie der

Staatscommissie van 17 Maart <sup>1)</sup> noch die der negen mannen van 1844 heeft gevolgd.

Immers de Grondwet van 1848 spreekt slechts van vereenigen en splitsen en veranderen van grenzen, de Commissie van 17 Maart (art. 2) noemt vermeerdering of vermindering van plaatselijke gemeenten, terwijl eindelijk de negen mannen de oprichting of ontbinding der gemeente opdragen aan de hoede der wet.

Van waar die uitlating in onze Grondwet?

Bij de behandeling van art. 2 werd in de Tweede Kamer de vraag gedaan, of den wetgever wel de bevoegdheid tot oprichting van geheel nieuwe gemeenten moet worden verleend, daar toch van tijd tot tijd bij indijking en droogmaking de noodzakelijkheid daartoe zich zou kunnen voordoen.

---

1) Commissie van 17 Maart 1848, art. 2. De wet kan het getal der provinciën, gelijk der plaatselijke gemeenten, verminderen of vermeerderen.

De grenzen van den Staat, van de provinciën en gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.

Voorstel der negen mannen. 1844, art. 2. De tegenwoordige grenzen der provinciën onderling kunnen door de wet worden gewijzigd.

De omschrijving der plaatselijke gemeenten kan slechts worden veranderd, gelijk ook eene gemeente opgericht of ontbonden, naar de regels, door de wet te stellen.



Vooral omdat in vroegere ontwerpen uitdrukkelijk van het oprichten was gewag gemaakt, zou het stilzwijgen daaromtrent in de Grondwet tot eene verkeerde conclusie kunnen leiden.

In de memorie van beantwoording gaf de Regce-  
ring als hare meening te kennen, waarin ook de Kamer  
berustte, dat „de oprichting van geheel nieuwe ge-  
„meenten een daadzaak schijnt te zijn, die slechts  
„administratief behoort te worden erkend, en waarvan  
„dus geen gewag in de Grondwet behoeft te worden  
„gemaakt.”

Is men het met deze zienswijze eens, dan geeft  
zij ons nog geen licht ten aanzien van ontbinding  
van gemeenten.

Maar in ieder geval erkennen wij de wenschelijk-  
heid, om elk misverstand, waartoe de tegenwoordige  
Grondwet aanleiding geeft, zooveel mogelijk te voor-  
komen, en overeenkomstig het ontwerp der Staats-  
commissie tot herziening der Grondwet van 25 Januari  
1884, <sup>1)</sup> ook van het vormen van nieuwe gemeenten  
bij het vereenigen en splitsen melding te maken,  
hoewel wij, zooals wij hier onder zullen aantoonen,

---

1) Ontwerp der Staatcommissie van 11 Mei 1883, Stbl. n<sup>o</sup>. 1,  
art. 3. De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en  
splitsen en nieuwe vormen.

artikel 2 geenszins van onvolledigheid willen beschuldigen.

Maar omdat de Grondwet, onder wier heerschappij wij leven, niet over oprichting en ontbinding spreekt, kan hier de vraag een plaats vinden, die reeds door Thorbecke in 1842 werd gedaan: „Wie kan rechteus gemeenten maken, wie ze ontbinden”? <sup>1)</sup>

Volgens onze meening is hierop slechts één antwoord mogelijk: nl. de wet.

Het in het leven roepen of opheffen eener gemeente is toch zeker niet anders dan eene verandering brengen in de politieke verdeeling des Rijks, welke reeds, zooals wij in ons eerste hoofdstuk hebben aangetoond, alleen de taak is des wetgevers.

De practijk heeft o. i. dan ook terecht dit beginsel gehuldigd. Want èn de gemeente Haarlemmermeer, èn de gemeente Anna-Paulowna èn de gemeente Nieuw- en Oud-Schoonebeek zijn door eene wet in het leven geroepen, terwijl de gemeente Schokland, <sup>2)</sup> bestaande uit de buurten Ens en Emmel-

---

1) Thorbecke. Hervorming van ons kiesstelsel, bl. 71.

2) Oprichting der gemeente Haarlemmermeer

Wet 11 Juli 1855 (Stbl. 70).

Oprichting der gemeente Anna-Paulowna

Wet van 19 Juli 1870 (Stbl. 117).



oord, evencens door eene wet van hare zelfstandigheid is beroofd.

Elke aangroeiing van het gebied van den Staat, hetzij door natuurlijke oorzaken (door vulkanische, organische of neptunische krachten), hetzij door den arbeid van den mensch (droogmaking of ontginning) behoort ipso jure tot den Staat, waarbinnen dat aangewonnen gedeelte is gelegen.

Toen het water van het Haarlemmermeer week voor de kracht van den stoom, en nieuw territoir uit de watervlakte te voorschijn kwam, was de weg tweeerlei, die door den Staat kon worden gevolgd ten aanzien van dat nieuwe grondgebied, hetwelk toen aan geen enkele gemeente behoorde.

Men had het grondgebied tusschen de gemeenten die het begrensden kunnen verdeelen, of, zooals met Haarlemmermeer is geschied, daaruit eene nieuwe gemeente kunnen vormen.

Men heeft aan het eerste geval zeer ernstig ge-

Oprichting der gemeente Schoonebeek

Wet 24 April 1884 (Stbl. 65).

Ontbinding der gemeente Schokland

Wet 16 December 1858 (Stbl. 64)

gevolgd door het Koninklijk Besluit van 4 Juli 1859 (Stbl. 76) hetwelk bepaalde op welk tijdstip de ontbinding zou intreden.

dacht. Een voorstel daartoe werd terecht aan de wetgevende macht gedaan, omdat door de aanneming dier wet de grenzen der omliggende gemeenten zouden worden veranderd. Dat wetsontwerp evenwel is verworpen.

Maar in het tweede geval rijst de vraag: is ook de tusschenkomst des wetgevers noodig daar, waar met behoud der grenzen van reeds bestaande gemeenten op een gebied, waar vroeger geen gemeente bestond, er eene in het leven wordt geroepen, of heeft men hier te maken met eene bloot administratieve handeling?

Wij voor ons zijn geneigd de tusschenkomst des wetgevers noodzakelijk te achten.

Immers, afgezien van de indeeling van de alsdan ontstane gemeente in een kiesdistrict, het brengen onder het ressort van een rechtbank of Hof enz., wordt door het scheppen eener gemeente de rechtstoestand van het gebied op nieuw geregeld.

Dat gebied moge, zooals in het door ons genoemde geval, een meer geweest zijn, voor dat meer golden voorzeker bijzondere wettelijke bepalingen, welke geheel of gedeeltelijk vervallen, zoodra het water plaats heeft moeten maken voor land.

De rechtstoestand van het gebied blijft niet onver-



anderd, en aan de wetgevende macht alleen kan de bevoegdheid worden toegekend, een nieuwen rechts-toestand voor de nieuwe gemeente te scheppen.

Zoo ook de vestiging der nieuwe gemeente Anna-Paulowna bij de wet van 19 Juli 1870 (Stbl. 117).

Wanneer wij de geschiedenis dier vestiging nagaan, is het niet wel mogelijk haar anders te noemen dan eene splitsing der gemeente Zijpe, waartoe alleen de wetgevende macht bevoegd is.

In 1844 toch werd in den Anna-Paulowna polder met de indijking een aanvang gemaakt.

In 1851 werden reeds ruim 3200 hectares grond in het openbaar verkocht, waarvan 400 à 500 hectares tot de gewenschte ontwikkeling zijn gekomen.

Het behoeft geen betoog, dat met die ontwikkeling gepaard ging eene sterke uitbreiding der bevolking, welke reeds in 1870 tot eene hoogte van 2082 zielen was geklommen.

Hoewel facto die ingezetenen tot de naburige gemeente Zijpe behoorden, heeft een Koninklijk Besluit van 18 Februari 1845 (Stbl. 72) het noodig geoordeeld, den polder voorloopig bij die gemeente in te deelen.

Noch de feitelijke toestand noch voornoemd Koninklijk Besluit waren evenwel in overeenstemming

met den wensch en met het belang der gemeente Zijpe zelve.

De groote afstand tot den zetel van het bestuur, welke van sommige plaatsen zelfs drie uren bedroeg, maakte het vereischte toezicht over alle deelen der gemeente hoogst bezwaarlijk.

Het onderling verkeer tusschen het oude en nieuwe gedeelte, hetwelk trouwens uit geheel andere clementen bestond, was daarbij uiterst gering, en de verhouding, welke daardoor tusschen het oude en nieuwe deel der gemeente ontstond, die ook hare oorzaak vond in de gesteldheid van den bodem, bracht mede dat de belangen van den polder minder werden behartigd dan die der gemeente Zijpe, te meer daar het gemeentebestuur zich van het begin af eene latere afscheiding had voorgespiegeld.

Was het wonder dat om alle deze redenen, nu bovendien alle gegevens aanwezig waren om het nieuwe grondgebied in bloei te doen toenemen, de wetgevende macht tot het aannemen der wet van 1870 besloot en dat door haar de gemeente Anna-Paulowna gevestigd of liever de splitsing der gemeente Zijpe tot stand werd gebracht?

Wat de vestiging der gemeente Schoonebeek aan-



gaat, ook zij geeft tot geen andere beschouwingen aanleiding. Want waarlijk zoo niet de wet van 24 April 1884 (Stbl. 65) tot titel had: „Wet houdende vestiging eener nicuwe gemeente Schoonebeek,” zouden wij geen oogenblik er aan twijfelen anders dan met eene splitsing der gemeente Dalen te doen te hebben.

Ook hier toch zijn Gedeputeerde Staten van Drenthe gehoord, ook hier zijn de adviezen van Raad en commissie uit de ingezetenen der gemeente Dalen ingewonnen; ook hier zijn in een woord alle bepalingen, vervat in de artt. 128—132 der gemeentewet trouw nageleefd.

Thans nog een enkel woord over de opheffing der gemeente Schokland.

Zeer zeker een eenig geval in de geschiedenis der politieke verdeeling van ons land!

De wetgevende macht, die de bevoegdheid heeft eene gemeente te ontbinden en, met eene andere gemeente haar vereenigende, eene nieuwe corporatie te voorschijn te doen treden, diezelfde wetgevende macht heeft o. i. ook de bevoegdheid in zeer bijzondere gevallen van hooge noodzakelijkheid het territorium eener gemeente te doen ontruimen en haar corporatie als niet meer bestaande te beschouwen.

Dit laatste was het geval met de gemeente Schokland.

Reeds lang had de ongelukkige toestand der bewoners van het eiland de aandacht der regeering getrokken.

En niet zonder reden. De strook gronds, waarop de gemeente was gevestigd, verdiende nauwelijks den naam van eiland, daar zij slechts 50 centimeter boven de zee liggende, bij de minste opzetting van het water onderliep. Bovendien waren er op het eiland nog groote oppervlakten uitgegraven terroin, welke voortdurend onder water stonden.

Op twee plekken, die eenigszins hooger en omheid waren, hadden zich twee buurten Emmeloord en Ens gevormd, die door eene bevolking van 588 zielen werden bewoond. Doch zelfs deze was niet veilig, daar bij hooge stormvloedden het water de meeste huizen binnendrong.

Met de gesteldheid van den bodem was het even ellendig gesteld. De grond leverde niets op, en was tot verbouwen van aardappelen en groenten totaal ongeschikt

Alle levensmiddelen en zelfs het drinkwater moesten van den vasten wal worden overgebracht.

Het was bovendien voor de ingezetenen op het



eiland niet mogelijk om in hun onderhoud te voorzien, omdat geen arbeid hun de gelegenheid daartoe opende.

Alleen de vischvangst leverde een sober middel van bestaan op, doch in de laatste jaren was ook deze bron van inkomsten geheel uitgedroogd.

Een gevolg van dit alles was, dat de ingezetenen van Schokland in groote armoede vervielen, te meer daar het der liefdadigheid niet mogelijk was haar milde hand over het eiland uit te breiden, omdat de communicatie met den vasten wal, vooral des winters, dikwijls gestremd was.

Er was bovendien nog een staatsrechtelijk bezwaar, dat voor de opheffing pleitte.

De gemeente was niet in staat in haar eigen huishouding te voorzien; en de hulp, die haar van rijkswege werd verstrekt, had dit nadeel, dat aan eene corporatie, die eigenlijk geen levensvatbaarheid bezat, de gelegenheid geopend werd, een kummervol bestaan voort te slepen.

De hoofdoorzaak echter, welke de regeering noopte de ontruiming van het eiland te gelasten, was het gevaar, dat de ingezetenen dreigde.

Intusschen ging het nemen van een dergelijken maatregel met moeielijkheden gepaard.

Want de ingezetenen van Schokland, hoe ellendig

hun bestaan ook was, waren gehecht aan den bodem, waarop zij het eerste levenslicht hadden gezien en waarop hun huis en erf was gevestigd.

Om zijn toeleg te doen gelukken was het daarom noodig, dat de Staat zich in het bezit stelde van alle gronden op het eiland om zodoende later de bevoegdheid te hebben, elke nieuwe vestiging te beletten.

Het eenige middel daartoe was om de ingezetenen behoorlijk en voor den afstand van hun grond en voor het verhuizen en verlaten van het eiland schadeloos te stellen.

Van daar dat de perceelen en woningen door deskundigen werden geschat, en dat aan ieder huisgezin werd uitgekeerd de koopsom die op op  $2\frac{1}{4}$  maal de geschatte waarde werd gebracht, benevens *f* 100 voor verhuiskosten.

Schriftelijk hadden de ingezetenen van Schokland zich daartoe verbonden en hoewel er enkelen op het eiland moesten achterblijven om den vuurtoren te bedienen, en in geval van nood aan de schepelingen hulp te verschaffen, duurde het niet lang of vrijwillig kwam die bevolking de overeenkomst na.

Hiermede was de taak der regeering nog niet afgelopen, want zoowel tot handhaving der politie, als tot inschrijving van den burgerlijken stand, en



tot voorziening in andere gemeentebelangen moest het grondgebied aan eene andere gemeente worden toegevoegd.

Hiervoor kwam de gemeente Kampen als het dichtst bij Schokland gelegen, als de plaats waarmede de ingezetenen van het eiland de meeste gemeenschap hadden, alleen in aanmerking, en van daar dan ook dat de wet van 1858 bepaalde, dat zoodra het eiland verlaten zou zijn, en de gemeente zou hebben opgehouden te bestaan, haar grondgebied zou behooren bij het grondgebied der gemeente Kampen, terwijl alle bezittingen en lasten der gemeente Schokland ook ten voor- en nadeele dier gemeente zouden komen.

Het Koninklijk Besluit van 4 Juli 1859 (Stbl. 76), hetwelk aan de wet van 1858 uitvoering gaf, bepaalde het tijdstip, waarop de ontbinding dezer gemeente zou intreden.

Wanneer wij nu deze ontbindingsgeschiedenis der gemeente Schokland aandachtig nagaan, dan komen wij naar onze bescheiden meening tot geen andere conclusie dan dat de geheele staatsrechtelijke gebeurtenis, die in 1858 plaats vond, niets anders was dan eene vereeniging der gemeenten Kampen en Schokland.

De bewoners van het eiland waren wel verplicht geworden hunne gemeente te verlaten en na de vereeniging heeft niemand, met uitzondering van enkelen die op het eiland om bijzondere redenen verplicht waren te blijven, toestemming verkregen daar zijn woonplaats te vestigen. Van dit alles echter moet de oorzaak gezocht worden in het gevaar, dat het verblijf voor de ingezetenen opleverde. Tot het karakter der vereeniging zelve doet het niets af. En ook het toekennen eener schadeloosstelling is meer een billijkheidsmaatregel, waartoe alleen de bijzondere omstandigheden, waarin de bewoners zich bevonden, aanleiding hebben gegeven.

Laat men daarom alle bepalingen ter zijde, die door de regeering waren voorgeschreven met het oog op het natuurlijk gevaar van den bodem, dan is de daad der wetgevende macht, die zij in 1858 volvoerde, niets anders geweest dan eene vereeniging der gemeente Schokland met de gemeente Kampen.

Dat hiertoe eene wet noodig was, spreekt van zelf; eene andere vraag blijft o. i. deze, of alle voorschriften, vervat in de artikelen 128—132 der gemeentewet behoorlijk zijn nageleefd.

Wij merkten hierboven op, dat wij ons vereenigden



met de woorden van art. 3 van het ontwerp der Staatscommissie van 1883, waarin ook over vorming van nieuwe gemeenten gesproken wordt.

Na hetgeen wij in het midden hebben gebracht naar aanleiding der gevallen van vorming en ontbinding van gemeenten blijkt o. i. voldoende, dat wij evenwel art. 2 der Grondwet niet van onvolledigheid willen beschuldigen nu het slechts van vereeniging en splitsing van gemeenten gewaagt.

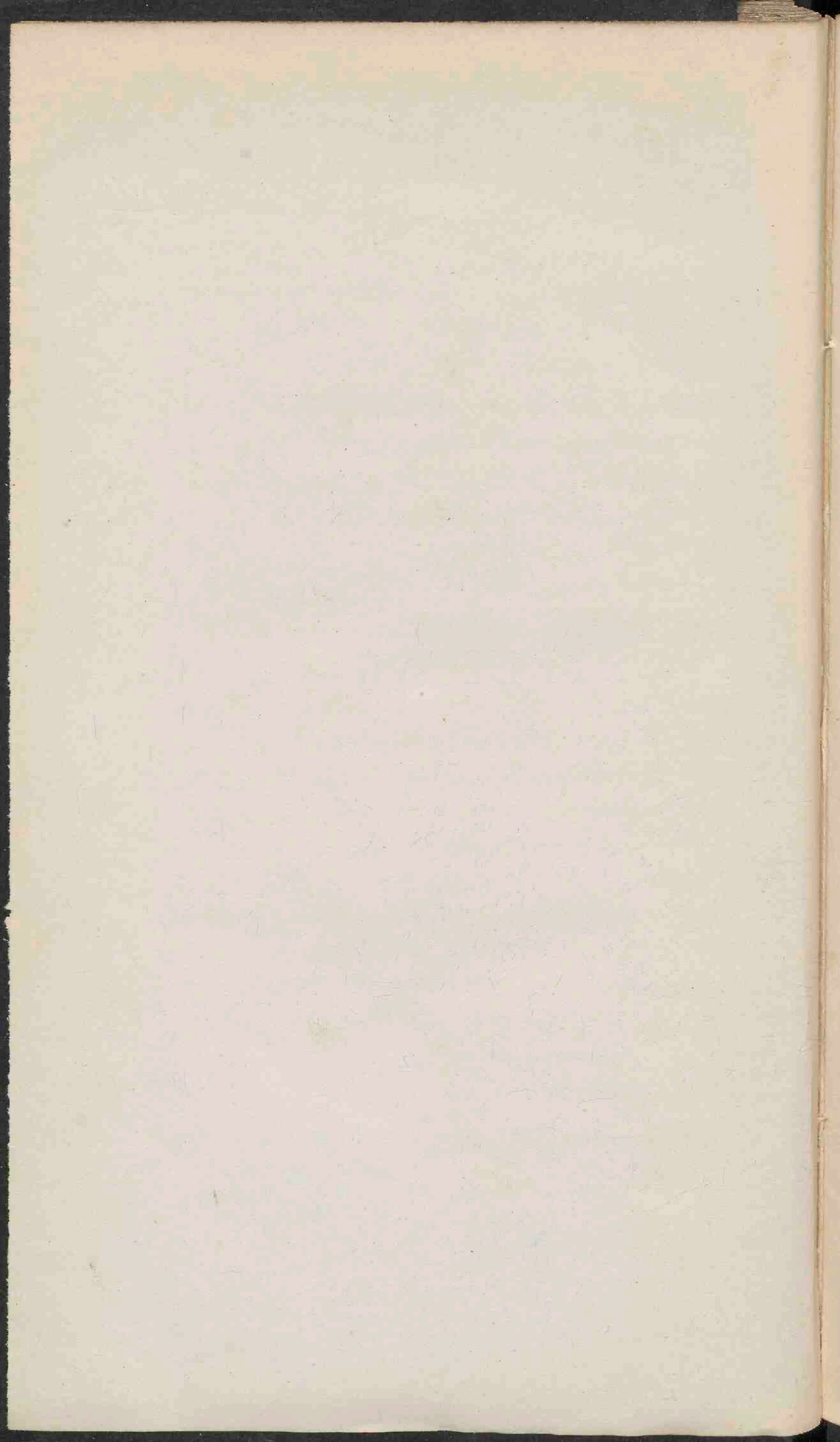
Immers in het eenige geval, waarin men werkelijk niet met vereeniging of splitsing te doen heeft, nl. bij het scheppen eener nieuwe gemeente zonder dat daardoor de grenzen van bestaande gemeenten worden aangetast, is het niet zoo zeer te doen om de toepassing van art. 2 der Grondwet, als wel om het algemeen beginsel, dat het vaststellen en regelen van den rechtstoestand van het grondgebied des Rijk en dien der inwoners bij uitsluiting de taak is des wetgevers, tenzij die uitdrukkelijk aan de administratie zij opgedragen.

Van dit laatste nu hebben wij noch in de Grondwet noch in de gemeentewet eenig spoor kunnen ontdekken.

---

STELLINGEN.





## STELLINGEN.

---

### I.

Onjuist is het denkbeeld door Koning Willem I dikwijls met warmte verdedigd, „dat in 1813 oorspronkelijk de Souvereiniteit aan Hem was opgedragen geweest, dat de Grondwet daaraan alleen wijzigingen had toegevoegd, en dat dus elke macht, gedeelte dier Souvereiniteit, welke daarbij niet aan den Koning ontnomen was, Hem rechtens toekwam.”

Aantekeningen van M. W. de Jonge  
van Campensnieuwland (1830—1840).

### II.

Dubbelzinnig en gevaarlijk is de leer, welke ten grondslag ligt aan art. 1 der Fransche republikeinsche Staatsregeling van 1793: „le but de la société, c'est le bonheur commun.”



## III.

De staten van den bondstaat zijn geen staten.

## IV.

Ten onrechte beweert de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*, deel I, bl. 276), sprekende van het federale stelsel: „Ce système met nécessairement en présence deux souverainetés.”

## V.

Het hijschen der Engelsche vlag in de kustwateren der Falklands eilanden, door den kapitein van het oorlogschip *Clio* in 1833, op grond eener bezetting dier eilanden in 1765 en het achterlaten van een zichtbaar teeken, is in strijd met de beginselen van het volkenrecht.

## VI.

Toejuiching verdient het streven om in het volkenrecht het beginsel te doen zegevieren, dat, terwijl de oorlog enkel tusschen de gouvernementen en hunne legers gevoerd wordt, de private personen zoo min mogelijk de rechtstreeksche nadeelen van den strijd ondervinden.

## VII.

De gevangenneming der Napolitaansche zamenzweerders te Rome in 1750, buiten de woning der Fransche ambassade, waaruit zij in het rijtuig van den Franschen gezant trachtten te ontvluchten, was niet in strijd met de regelen van het volkenrecht.

## VIII.

Niet noodzakelijk is de toevoeging „en nieuwe vormen” in artikel 3 van het ontwerp der staatscommissie van 11 Mei van 1883.

## IX.

De verordeningen eener gemeente zijn verbindend voor elk later daaraan toegevoegd gedeelte; zij treden evenwel in dat gedeelte niet in werking voor dat zij afgekondigd zijn.

## X.

De bepalingen, vervat in de artikelen 128—133 der gemeentewet, behoeven bij verandering van grenzen tusschen gemeenten niet te worden toegepast.

## XI.

Het amendement DUMBAR (zitting 15 November



1871), waarbij op de begrooting een post voor de legatie bij het Vaticaan werd geschrapt, strijdt met den geest onzer Grondwet.

## XII.

De gemeenteraad is bevoegd een onderwijzer aan eene openbare school te beperken in zijne vrijheid om privaattlessen of onderwijs aan eene andere school te geven.

De verordening van 27 Oct. 1883 der gemeente Tictjerksteradeel is derhalve ten onrechte door den Koning vernietigd (K. B. 20 Febr. 1884 Stbl. n<sup>o</sup>. 33.)

## XIII.

Bij het ontbreken van eene verordening krachtens de artikelen 192 en 193 der gemeentewet ten aanzien van het verleenen van hulp, kan door den burgemeester die verplichting niet worden opgelegd, zoodat artikel 475 n<sup>o</sup>. 12, Strafwetboek, niet van toepassing is.

## XIV.

Artikel 7 der wet van 22 April 1855 (Stbl. n<sup>o</sup>. 32) kan, bij de beoordeeling der vraag of het verzoek

om rechtspersoonlijkheid zal worden toegestaan, slechts worden beschouwd als eene aanvulling van artikel 6, zoo dat elke weigering, niet gegrond op de statuten, onwettig is.

## XV.

De zending van den Vice-president van den Raad van Indië naar Atjeh in 1873, was in strijd met het Regeerings-Reglement.

## XVI.

Het optreden der Indiesche Weeskamer als toeziende voogdes in Nederland, uitgezonderd in geval van tijdelijk verblijf van den voogd aldaar, is eene onrechtmatige usurpatie van rechtsmacht.

## XVII.

Ten onrechte beweert J. STUART MILL (Principles of Political Economy Book V, Ch. II, § 2) „equality of taxation, as a maxim of politics, means equality of sacrifice.”

## XVIII.

Als grondbelasting behoort een vast percentage der



zuivere pacht- en huurwaarden der vaste goederen te worden geheven.

De wet van 26 Mei 1870 (Stbl. n° 82) eischt in dat opzicht herziening.

#### XIX.

Bij eene wijziging der wet van 28 December 1863 (Stbl. n° 148) verdient het eischen van eene afkoopsom, door de Bank aan den Staat in annuïteiten te voldoen, de voorkeur, boven het stelsel van den Staat te doen deelen in de winsten van de Bank.

#### XX.

Terecht is op voorstel van de Heeren PIERSON en VROLIK door de wet van 27 April 1884 (Stbl. n° 97), aan den Minister van Financiën de bevoegdheid verleend om bij eene zeer sterke vermindering van den tot uitvoer aanwezigen goudvoorraad, zilveren standpenningen tot een bepaald bedrag te ontmunten.

#### XXI.

De statistiek levert geen bewijs op voor het determinisme.

---

STELLINGEN.



STRENGTH

# STELLINGEN

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

Doctor in de Rechtswetenschap,

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACTICING VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

DR. N. W. P. RAUWENHOFF,  
Hoogleeraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAAT DER UNIVERSITEIT,

TEGEN DE BEDENKINGEN DER RECHTSGELEERDE FACULTEIT

TE VERDEDIGEN

op DINSDAG, den 11den NOVEMBER 1884, des namiddags te 3 uren.

DOOR

WILLEM HERMAN JOHAN ROIJAARDS,  
geboren te UTRECHT.

---

UTRECHT. — J. DE KRUYFF.  
1884.



STATIONER

STATIONER

STATIONER

## I.

Ten onrechte beweert WINDSCHEID (Lehrbuch des Pandectenrechts § 390, noot 17.) dat de verkooper, die aan twee personen afzonderlijk dezelfde zaak heeft verkocht, bij het vergaan der zaak slechts den tweeden koper mag aanspreken; en MARTINIUS (der mehrfache Verkauf derselben Sache bl. 37) dat geen van beide koopers in dat geval den prijs behoeft te betalen.

## II.

Ten onrechte beweert BRINZ (zum Rechte der bonae fidei possessio S. 118), dat zoolang tegen den bezitter ter goeder trouw de zaak niet is uitgewonnen, hij alleen wegens haar de delictsactiën (wegens diefstal, servo corrupto) heeft.

## III.

De bezitter van een erf, waaraan door het geweld van den stroom een stuk is aangeworpen, is niet gehouden voordat drie jaren zijn verlopen, aan den eigenaar van het erf, die in de reivindicatie heeft gewonnen, dit stuk over te geven.



## IV.

De uitgewonnen koper heeft alleen tegen *zijn* verkooper het recht om vrijwaring te vorderen.

## V.

Terecht beweert Prof. DIEPHUIS dat de hypotheccaire schuldeischer, die volgens 42236 B. W. verkoopt, tot de eigendomslevering bevoegd is.

## VI.

Den legataris komt naar ons recht geen zakelijke rechtsvordering toe.

## VII.

De commissiegever kan de ten verkoop toegezondene goederen, die de faillietverklaarde commissionair vóór zijn faillissement verkocht maar nog niet geleverd heeft, slechts tegen zekerheidstelling voor eventueele vergoeding van kosten, schade en interessen terugnemen.

## VIII.

De onderteekenaar van een gedomicilieerd orderbriefje kan, bij verzuim van protest, zich bevrijden door afstand van zijne vordering op het fonds bij den gefailleerden gedomicilieerden.

## IX.

Terecht leert Prof. DIEPHUIS, dat de borg, die geen afstand van uitwinning gedaan heeft, zich op de surseance van den schuldenaar beroepen kan.

## X.

De bepaling in een verzekeringscontract bij binnenvaart dat bij schade eene scheepsverklaring, opgemaakt ten overstaan van den bevoegden kantonrechter, zal worden overlegd, is niet rechtsgeldig.

## XI.

Aan de partij, die ontkent hare handteekening op een stuk te hebben gesteld, mag over de echtheid de decisoire eed worden opgedragen.

## XII.

De nietigheid der dagvaarding door een onbevoegden deurwaarder gedaan, moet door den rechter ambtshalve worden uitgesproken.

## XIII.

Alle kenmerken van diefstal zijn aanwezig, wanneer de benadeelde door geweld tot overgifte van het goed is gedwongen.



## XIV.

Terecht besliste de Rechtbank te Zwolle (18 Dec. 1879) en het Hof te Arnhem (10 Febr. 1880), dat de gefailleerde koopman die geene boeken heeft gehouden, niet wegens eenvoudige bankbreuk mag worden veroordeeld.

## XV.

Bij poging is de onderscheiding van ondeugdelijke middelen en ondeugdelijk object voor de strafbaarheid van geen waarde.

## XVI.

Hij die een misdaad gepleegd heeft, doch uithoofde van zijn jeugdigen ouderdom ten correctionele is verwezen, mist het recht op appél.

## XVII.

Artikel 447 Strafv. verdient afkeuring.

## XVIII.

Reorganisatie der rijkspolitie in de richting van het wapen der maréchaussées is wenschelijk.

## XIX.

De zogenaamde „loonfondstheorie” is juist, wanneer men haar ontdoet van de dwaling, dat het fonds

waaruit de arbeidsloonen betaald worden, eene reeds bij den aanvang van het tijdperk van voortbrenging vaststaande, bepaalde, grootheid is. Daarmede verliest de bedoelde theorie tevens de beteekenis door de economisten aan haar gehecht.

## XX.

EMILE DE LAVELEYE (Elements d'économie politique, bl. 5) zegt: L'économie politique cherche, quelles sont les lois religieuses, morales, politiques, civiles et commerciales qui favorisent le plus la productivité du travail. En verder (bl. 13): „notre science a donné l'égoïsme comme mobile à la fraternité.”

Het mag bevreemding wekken dat aan mr. J. D. VEEGENS (voorrede bl. 12. Beginselen der Staatshuishoudkunde door EMILE DE LAVELEYE uit het Fransch vertaald), „het overbrengen van DE LAVELEYE'S handboek in onze taal, in afwachting van de verschijning van een Nederlandsch geschrift in denzelfden geest, een nuttig werk toeschijnt.”

## XXI.

Een lid der Staten Generaal, herbenoemd als burgemeester, is verplicht zijn mandaat neer te leggen.



## XXII.

Ten onrechte wordt beweerd, dat bij ontbinding der Staten-Generaal het beroep op de kiezers geschiedt onder voorwaarde dat de kroon aan de nieuw gekozene vertegenwoordiging gehoorzame.

## XXIII.

De interpretatie van art. 9 der Grondwet, dat het recht van petitie alleen toekomt aan die lichamen welke alleen bij de *wet* zijn ingesteld, is onjuist.

## XXIV.

Artikel 66 der Grondwet geeft den Koning het recht om gratie te verleenen ook ondanks den veroordeelde.

## XXV.

Het is te betreuren, dat de staatscommissie voor de herziening der Grondwet geene betere lezing van art. 10 heeft voorgesteld, in dien zin dat de uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering door de wet aan geene andere beperkingen worde onderworpen, dan voor het handhaven der openbare orde noodig is.

De vermelding van art. 9 (Ontwerp staatscommissie) in haar artikel 187 is goed te keuren.

---

# E R R A T A.

---

Blz.	regel				
4	6	v. o.	<i>staat</i> : forte		<i>moet zijn</i> : fonte
40	3	"	(noot) " Blüntschli	" "	<i>Bluntschli</i>
57	3	"	(noot) " waarop zij haar	" "	<i>waarop haar</i>
61	17	v. b.	" wordt	" "	<i>wordt,</i>
63	9	v. o.	" art.	" "	<i>artt.</i>
76	2	v. b.	" 128—132	" "	<i>128—133</i>
97	9	v. o.	" <i>prefet</i>	" "	<i>préfet</i>
"	"	"	" <i>interessées</i>	" "	<i>intéressées</i>
100	8	"	" met meeste	" "	<i>met de meeste</i>
110	11	"	" op de besluiten volgens art. 1— 41 der Grondwet	" "	<i>op de besluiten der gemeentebesturen volgens art. 141 Grondwet.</i>
110	1	"	" draagt <sup>2</sup>	" "	<i>draagt.</i>
111	3	v. b.	" privaten	" "	<i>privaat</i>
"	5	"	" privaten	" "	<i>privaat</i>
139	11	"	" 128—132	" "	<i>128—133</i>
"	2	v. o.	" 128—132	" "	<i>128—133</i>
152	4	v. b.	" per sé	" "	<i>per se</i>

---



