



De wetgeving der waterschappen, in het bijzonder in de provincie Utrecht

<https://hdl.handle.net/1874/254785>

A. 4^e 192.

1905

Jur. 1 Dec. 1905.

DE WETGEVING DER
WATERSCHAPPEN
IN HET BIJZONDER IN DE
PROVINCIE UTRECHT. 

G. C. DUVAL SLOTHOUWER.

A. qu.
192

DE WETGEVING DER WATERSCHAPPEN
IN HET BIJZONDER IN DE PROVINCIE UTRECHT

97-

De wetgeving der waterschappen in het bijzonder in de Provincie Utrecht

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

Doctor in de Rechtswetenschap

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

DR. F. A. F. C. WENT

Hoogleraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN

DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op Vrijdag 1 December 1905 des namiddags te 4 uur

DOOR

GIJSBERT CORNELIS DUVAL SLOTHOUWER

geboren te Utrecht



P. DEN BOER

SENATUS VETERANORUM TYPOGRAPHUS ET LIBRORUM EDITOR

UTRECHT — 1905

AAN MIJNE MOEDER
AAN DE NAGEDACHTENIS VAN MIJNEN VADER
AAN MIJNE AANSTAANDE VROUW

Nu ik met het voltooien van dit proefschrift het einde mijner studiën aan de Utrechtsche Academie heb bereikt, is het mij een aangename plicht U, Hooggeleerde Heeren, Professoren der Juridische Faculteit, mijnen dank te betuigen voor het onderwijs, dat ik van U mocht ontvangen.

In het bijzonder gevoel ik behoefte U, Hooggeleerden DE LOUWER, Hooggeachten Promotor, hier een woord van dank te wijden voor de welwillende wijze, waarop Gij mij bij de samenstelling mijner dissertatie met raad en voorlichting hebt bijgestaan.

U, Hooggeleerde Heeren, Eerevoorzitters van het gezelschap Antonius Matthaeus, onder wier leiding ik mij mocht oefenen in het praktische deel der rechtsgeleerdheid, een woord van dankbare erkenning.

INHOUD.

	Blz.
HOOFDSTUK I. HISTORISCH OVERZICHT	I
HOOFDSTUK II. DE WET VAN 20 JULI 1895 STBL. No. 139, TER UITVOERING VAN ART. 191 DER GRONDWET	21
§ 1. Algemeene Beschouwingen	21
§ 2. Verordeningen in het huishoudelijk belang in het algemeen	30
§ 3. Keuren of Politieverordeningen. Hare tot stand koming.	52
§ 4. Keuren of Politieverordeningen. Hare uitvoering, her- zicning en vernietiging	71
§ 5. Geschillen van bestuur tusschen waterschappen en gemeenten en hunne oplossing	89
HOOFDSTUK III. HET REGLEMENT VOOR DE WATERSCHAPPEN IN DE PROVINCIE UTRECHT, BENEVENS DE REGLEMENTEN OP HET BESTUUR EN BEHEER VAN HET HOOGHEEMRAAD- SCHAP VAN DEN LEKDIIK BOVENDAMS EN VAN DAT VAN DEN LEKDIIK BENEDENDAMS EN VAN DEN IJSSELDAM	101
§ 1. Inleiding	101
§ 2. Het reglement voor de waterschappen in de provincie Utrecht	107
§ 3. Het reglement op het bestuur en beheer van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Bovendams	122
§ 4. Het reglement op het bestuur en beheer van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Benedendams en van den Ijsseldam	143
BIJLAGEN	153

Aangehaalde Boeken en Tijdschriften.

- ARNTZENIUS. Handelingen over de herziening der Grondwet.
- BLOEMBERGEN. Opmerkingen over het schorsings- en vernietigingsrecht en de middelen van executie tegenover de waterschappen.
- BOISSEVAIN. De Gemeentewet.
- BOOGAARD. Wetten enz. betreffende den Waterstaat in Nederland.
- BUYS. De Grondwet.
- ELINK STERK. Oud en Nieuw. Nasporingen en opmerkingen ter zake van de heemraadschappen en wat daartoe betrekking heeft.
- Groot Placaatboek 's Lands van Utrecht.
- HEEMSKERK. De praktijk onzer Grondwet.
- HOUWENINGE, VAN. De strafwetgevende macht der waterschappen.
- HOVY. Iets over den Waterstaat en de noodzakelijkheid eener wettelijke regeling van dit onderwerp.
- LFFUWEN, VAN. Roomsche-Hollandsch Recht.
- LOOSJES. De Algemeene Waterschapsreglementen onderling vergeleken.
- MURMAN. Eenige opmerkingen over de uitvoering van art. 191 der Grondwet.
- NIJPELS. Het Rijksfiscaal Strafprocesrecht.
- OPPENHEIM. Het Nederlandsch Gemeenterecht.
- PLEMP VAN DUIVELAND. Het waterschap tegenover zijne schuldeischers.
- REELING KNAP. De macht van de waterschapsbesturen volgens de jurisprudentie.
- ROËLL, J. Historisch-Staatsrechtelijk onderzoek naar het algemeen en bijzonder bestuur van den Waterstaat in Nederland.
- ROËLL, J. Het reglement op het onderhoud en gebruik der wegen in de provincie Utrecht.
- ROËLL en OPPENHEIM. Bijdrage tot regeling der administratieve rechtspraak.
- SCHEPEL. Wegenrecht in Nederland.

SMIDT. Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht.

TAJMA. De bevoegdheid der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings bij den Waterstaat.

THORBECKE. Aantekening op de Grondwet.

VRIES, E. DE. Het toezicht van hooger gezag op de waterschappen volgens hunne reglementen.

Advies der Staatscommissie ingesteld bij K. B. 21 April 1892 No. 4. Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland. Deel XVIII.

Nieuwe Bijdragen voor rechtsgeleerdheid en wetgeving. Deel XXI.

Rechtsgeleerd Magazijn 1898.

Weekblad voor de Burgerlijke Administratie Nos. 2641, 2648, 2649, 2650.

Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal jaargang 1879/80; 1894/95; 1898/99; 1899/1900.

Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal jaargang 1878/79; 1880/81; 1894/95; 1895/96; 1896/97; 1898/99; 1899/1900.

Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal jaargang 1894/95; 1900/1901.

HOOFDSTUK I.

Historisch Overzicht.

De grondgesteldheid van een land als het onze, voor een groot deel door de zee bespoeld, door tal van rivieren, die hier hun water in zee storten, doorsneden, was zeer zeker meer dan die van eenig ander land in staat om van de vroegste tijden af bij zijne bewoners het besef levendig te houden, dat alleen met de grootste inspanning die vaderlandsche grond bewoonbaar kon worden gehouden. Het waterstaatsrecht is dan ook een bij uitstek Nederlandsch recht; men kan daarvoor niet ter school gaan bij den vreemden wetgever, zooals de heer **VISSEK VAN HAZERSWOUDE**, bij de herziening van art. 191 der Grondwet, misschien met eenige overdrijving opmerkte ¹⁾, doodeenvoudig omdat er bij den vreemdeling geen waterstaatsrecht bestaat. Wanneer wij dan ook in de volgende bladzijden een deel van ons waterstaatsrecht nader willen bezien, komt het mij niet ondienstig, ja zelfs tot recht begrip der huidige toestanden noodzakelijk voor, kortelijk den oorsprong op te sporen van de wetgevende bevoegdheid dezer lichamen en na te gaan hoe deze onder de verschillende regeeringen en de wisselende tijdsomstandigheden is ver-

1) Mr. A. R. ARNTZENIUS. Handelingen over de herziening der Grondwet, VIII, blz. 217.

groot of ingekrompen en ten slotte in de thans geldende wetten is belichaamd.

Zoo ooit dan is hier een blik op de historie alleszins gerechtvaardigd. Want staat in 't algemeen geen enkele gebeurtenis op zich zelf en is het heden en het verleden steeds door een onverbrekelijken band aan elkaar verbonden, bij dit onderwerp vooral komt het duidelijk aan het licht, dat wat is de vrucht is van hetgeen was.

Het ligt niet op mijnen weg na te gaan, wanneer men in ons vaderland den strijd tegen het water heeft aangevangen. In ieder geval staat het vast, dat reeds in den eersten graventijd ons land vrij regelmatig bedijkt moet zijn geweest en dat in de 12^{de} en 13^{de} eeuw onze voorouders als meesters in de bedijkingskunst werden geroemd ¹⁾.

Hoe het ook zij, langzamerhand zien wij, dat zij, die zich hetzij alleen, hetzij te zamen inspanden om hun land tegen het geweld van het water te beveiligen zich onder een bestuur vereenigden, dat hun gemeenschappelijk belang voorstond. Evenwel gingen lang niet alle vereenigingen uit van het initiatief der belanghebbenden. Verscheidene landsheerlijke handvesten toonen aan, hoe ook wel degelijk geheel nieuwe waterstaatslichamen door graven of bisschoppen werden in het leven geroepen en georganiseerd ²⁾.

In den loop der tijden beperkte zich de taak dier be-

1) Zie uitvoerig J. ROËLL, Hist.-Staatsrechtelijk onderzoek naar het algemeen en bijzonder bestuur van den Waterstaat in Nederland, Utrecht 1866.

2) c.f. A. ELINK STERK Jr., Oud en Nieuw. Nasporingen en opmerkingen ter zake van de heemraadschappen en wat daartoe betrekking heeft, blz. 5 e. v.

sturen echter niet meer uitsluitend tot de zorg voor de bepoldering van zekere gronden, maar trachtten zij hun macht ook over andere zaken uit te breiden. Door de landsregeering als bepaalde besturen erkend en met privilegiën en rechten begiftigd kwam van lieverlede een zeer groote mate van macht in hunne handen. Zoowel het uitvoerend, als het wetgevend en rechterlijk gezag was in hunne collegiën vereenigd. Van deze drie was het recht om keuren of politie-verordeningen te maken zonder twijfel het belangrijkste, een recht herhaaldelijk in tal van charters en brieven bevestigd¹⁾. Toch was hunne bevoegdheid in deze niet onbeperkt, want meermalen leest men dat „keuren de approbatie behoeven van hoogerhand, en dat zij „ondergeschikt moeten zijn aan de wetten des lands en „den inhoud der privilegiën”²⁾. Hoewel dus reeds toen de inmenging der overheid in waterstaatszaken niet geheel onbekend was, miste men toch door de betrekkelijke zelfstandigheid der besturen alle samenwerking ten opzichte van onderwerpen, die meer dan één polder betroffen. De eenheid van handelen zoo ooit dan hier een eerste vereischte, ontbrak in de dagen der Republiek bijna geheel. Dit onvermogen provinciën en waterschappen tot krachtige samenwerking te dwingen, zoo dikwijls het keeren van gemeenschappelijke gevaren zulk eene samenwerking eischte, werd door de revolutie opgeheven. Maar al was men het er dan ook bij de vestiging eener nieuwe orde van zaken

1) Over de uitgebreidheid van dit gezag in de verschillende provinciën vóór het jaar 1795 zie men D. VAN HOUWENINGE, De strafwetgevende macht der waterschappen. Leiden 1890, blz. 3—90.

2) VAN LEEUWEN, Roomsche-Hollandsche Recht. I, blz. 28.

over eens dat aan de groote vrijheid der met het bestuur over polders, dijken enz. belaste collegiën paal en perk moest worden gesteld, het spreekt van zelf dat hier, waar alle eenheid steeds had ontbroken een opdracht aan een te vestigen Algemeen Bestuur niet onmiddellijk zou volgen.

Eerst in 1803 werd dan ook, ingevolge art. 69 der Staatsregeling van 1801 een algemeen bestuur van den Waterstaat opgericht, door den Raadpensionaris in eene commissie van superintendentie hervormd en door koning **LODEWIJK** als Generale Directie behouden¹⁾. Omtrent de macht der waterschapsbesturen verklaart zich echter evenmin de staatsregeling van 1801 als die van 1805 en 1806. Wat de schets van **VAN HOGENDORP** betreft, deze eischte in art. 59 dat: „de Waterstaat wordt bestuurd door den „Souvereinen Vorst in het departement van het inwendig „bestuur.”

Had dus **VAN HOGENDORP** slechts één artikel aan den Waterstaat gewijd, de Grondwet van 1814 trad meer in bijzonderheden en verloor door al te groote uitvoerigheid zich steeds verder buiten hetgeen een Grondwet behoort te zijn. In plaats van slechts enkele algemeene regelen te stellen en de uitwerking daarvan aan den wetgever over te laten, plaatste zij zich op diens plaats. Nog verder ging de Grondwet van 1815, welke voornamelijk op aandrang der Belgen, die betoogden, dat de kosten van den Waterstaat hoofdzakelijk door het noordelijk deel des Rijks moesten worden gedragen, daar de verdedigingswerken tegen zee- en rivierwater in de eerste plaats aan de noorde-

1) THORBECKE, Aanteekening op de Grondwet. II, blz. 274.

lijke provinciën ten goede kwamen, een nauwkeurige grens-scheiding tusschen de algemeene en provinciale zorgen vaststelde (art. 217—219). „Te diep tredend in een plan „van bestuur”, dus schreven in 1844 de Negenmannen, „bleef deze Grondwet voor ecne wet van dit bestuur onvolledig”.

Het is dan ook niet te verwonderen, dat de bij K. B. van 17 Maart 1848 benoemde Staatscommissie, van oordeel dat de geldende grondwet in hare toepassing leidde tot een stelsel van centralisatie, met weglating van al het overtollige, voorstelde alleen artikel 215 te behouden en in een nieuw artikel de verdere regeling van het bestuur van den Waterstaat op te dragen aan de wet. De Regeering deelde deze opvatting, maar meende toch de beginselen der artt. 219 en 220 der Grondwet 1840 te moeten behouden en eenigszins gewijzigd over te nemen in het latere art. 192 der Grondwet 1848. Ter tegemoetkoming aan het bezwaar der Kamer neergelegd in het Voorloopig Verslag, dat nu niets omtrent het toezicht over de verveningen, ontgrondingen, indijkingen en droogmakcrijen werd bepaald, nam de Regeering ook art. 221 Grondwet 1840 gewijzigd op, zoodat ten slotte het hoofdstuk „Van den Waterstaat” in de Grondwet 1848 vier artikelen bevatte.

Zoeken wij hieronder naar eene bepaling omtrent het onderwerp, dat ons meer in het bijzonder bezig houdt, dan zien wij ons teleurgesteld. Over de wetgevende macht der waterschappen wordt in het IX^{de} Hoofdstuk der Grondwet van 1848 niet met zooveel woorden gesproken. Toch zou men verkeerd doen hieruit af te leiden dat bij de behandeling dezer artikelen door Regeering en Staten-

Generaal dit belangrijk punt stilzwijgend is voorbijgegaan. Integendeel! Juist in dien tijd was de vraag of de waterschappen bevoegd waren tegen de overtreding hunner verordeningen straf te bedreigen door ons hoogste rechtscollege ontkennend beantwoord. En niet te verwonderen is het, dat eene beslissing van deze kwestie door eene bepaling der Grondwet allernoodzakelijkst werd geacht.

Het ministerie dat in Maart 1848 door de indiening van 27 ontwerpen het werk der Grondwetsherziening inleidde, achtte dan ook partij kiezen geraden en wilde eene zoodanige wijziging in de Grondwet aanbrengen, dat het recht van de waterschappen tot het maken en wijzigen van politie-verordeningen duidelijk werd uitgedrukt. De sedert opgetreden Regeering dacht er in haar voorstel van 19 Juni echter anders over en betwistte het bestaan van dit recht. Was het noodig straffen te bedreigen, dan moest dat, zoo meende zij, aan de Provinciale Staten worden overgelaten, maar de waterschappen waren evenmin bevoegd dat zelve te doen als zij recht hadden op eigen gezag nieuwe reglementen vast te stellen. Trots de tegenspraak van vele leden bleef zij aan die meening vasthouden.

Zooals wij hierboven zagen is het niet twijfelachtig, dat de besturen der waterschappen in de dagen der republiek naast het uitvoerend en rechterlijk ook het wetgevend gezag, uitoefenden. Door de keizerlijke decreten van 14 November 1810 portant organisation de l'entretien des digues et du service des ponts et chaussées en Hollande en van 11 Januari 1811 contenant réglement sur l'administration et l'entretien des polders scheen hieraan echter een einde te zijn gemaakt. Toch meenden sommigen uit

art. 220 al. 2 der Grondwet van 1840 in verband met art. 20 der wet van 9 October 1841 Stbl. 42, betrekkelijk de rechtsmacht der hooge en andere heemraadschappen, dijk- en polderbesturen enz. (welk artikel het bestaan van keuren en politie-verordeningen der dijk- en polderbesturen en van strafbepalingen tegen de overtreders veronderstelt) te moeten opmaken, dat de waterschappen bevoegd waren om politie-verordeningen in het leven te roepen en straffen te bedreigen, voorzover hun dit was toegestaan bij hunne laatst goedgekeurde reglementen.

Aan dit verschil van meening is door den Hoogen Raad een einde gemaakt door de arresten van 21 April 1846 (W. v. h. R. No. 698) en van 19 October 1847 (W. v. h. R. No. 854), waarbij deze overwoog:

„dat hoezeer straffen tegen politieovertredingen mogen worden bedreigd, niet alleen bij een wet, maar bij andere wettige openbare verordeningen, nochtans het recht om die straffen uit te schrijven altoos moet gegrond zijn op eene formeele wet van de algemeene wetgevende macht uitgegaan”;

„dat zoodanige bevoegdheid door geene wet aan de hoogheemraadschappen of soortgelijke collegiën is opgedragen en evenmin stilzwijgend is gehandhaafd door de bepaling van art. 20 der wet van 9 October 1841, Stbl. No. 42.”

In het midden latend of de waterschappen keurbevoegdheid hebben, ontzegt de Hooge Raad hun in ieder geval het recht die keuren onder strafbedreiging te handhaven, omdat dit recht bij de wet moet zijn verleend. Geen wonder dat de Regeering dan ook reeds in 't volgend jaar (23 Januari 1848) bij de Tweede Kamer een wetsontwerp indiende tot vaststelling van straffen tegen de overtreding

van keuren en reglementen der waterschapsbesturen. De staatkundige gebeurtenissen van het jaar 1848 deden echter dit ontwerp niet tot wet worden.

Toen nu in het voorstel tot Grondwetsherziening van 19 Juni niets omtrent de autonomie der waterschapsbesturen voorkwam, deed dit in de afdeelingen de vraag rijzen: of dan de ingevolge art. 191 te maken wet aan die besturen de bevoegdheid zal geven om straffen op overtreding van hare keuren te bedreigen? In de Memorie van Antwoord gaf de Regeering daarop te kennen: „dat de algemeene wet „op het bestuur van den waterstaat òf zelve straffen zal „bedreigen, òf de strafbepalingen van het wetboek van „strafrecht zal inroepen, òf het bedreigen der straffen aan „de Provinciale Staten zal overlaten; doch dat die bevoegd- „heid aan de heemraadschappen, dijk- en polderbesturen „even weinig kan worden toegekend, als het hun kan worden „opgedragen zelve nieuwe reglementen te maken”.

Het behoeft dus geen nader betoog dat de Grondwet van 1848 aan de waterschappen geen wetgevende macht uitdrukkelijk heeft opgedragen, zooals zij die opdroeg aan provinciën en gemeenten; maar de vraag, waarop alles aankwam, was deze, of zij den wetgever verbood zulk eene opdracht te doen?

Het ministerie THORBECKE beantwoordde deze vraag ontkennend en diende reeds den 12^{den} Februari 1850 een wetsontwerp in, waarbij rechtstreeks straffen werden bedreigd tegen de overtreding der keuren van waterschappen en dat 't uitgangspunt werd van een levendigen strijd. De tegenstanders van dit ministeriële ontwerp meenden, het niet met de nieuwe Grondwet te kunnen rijmen. Vol-

gens hunne meening waren onder het woord „reglementen” in art. 192 wel degelijk keuren en verordeningen begrepen en waren dus alleen de Provinciale Staten geroepen onder goedkeuring des Konings in de bestaande reglementen veranderingen te maken en nieuwe vast te stellen. Zij beriepen zich tot staving van hunne meening op art. 23 der wet van 9 October 1841, waar reglementen in den zin van keuren werd gebruikt. Daartegenover plaatsten de voorstanders artikel 20 dier wet, waarin van keuren of reglementen werd gesproken. Bovendien voerde THORBECKE in de Memorie van Toelichting aan: „dat nergens blijkt, „dat in art. 192 aan 't woord „reglementen” een andere „beteekenis werd gegeven dan in art. 220 der Grondwet „1840, waar volgens de duidelijke bedoeling door *reglementen* niet *keuren* worden verstaan, voorschriften van „orde en politie, van dagelijksch beheer, maar verordeningen, „die de inrichting, macht en rechten der besturen van de „waterschappen regelen. In tegenoverstelling dezer laatste „zijn keuren, zooals het ontwerp die bedoelt, eenvoudig „maatregelen van bestuur.”

Waar dus art. 192 aan de Provinciale Staten de bevoegdheid verleende om veranderingen in de reglementen te maken en nieuwe vast te stellen, liet het het recht der waterschappen tot het maken van keuren, een recht dat zij van oudsher hadden bezeten, onaangeroerd. Volgens hem was het de bedoeling van den Grondwetgever geweest, het bestaande te handhaven totdat de wet, door art. 191 voorgeschreven, tot stand zou zijn gekomen. Dit wetsontwerp wilde alleen de bevoegdheid geven om bij die keuren straf tegen overtreding te bedreigen, daar deze volgens boven-

genoemde arresten van den Hoogen Raad op de wet moest steunen.

Toen nu uit de beraadslagingen bleek, dat de bevoegdheid der waterschapsbesturen om keuren te maken lang niet boven allen twijfel verheven was, gaf men der regeering in overweging in de wet deze bevoegdheid uitdrukkelijk toe te kennen. Hieraan werd echter geen gevolg gegeven, daar deze wet slechts een voorloopig karakter droeg en men de regeling van die kwestie moest overlaten aan de wet tot uitvoering van art. 191.

De openbare beraadslaging over dit onderwerp werd op voorstel van den heer LOTSY verdaagd tot na de behandeling van art. 158 der voorgestelde Provinciale Wet, dat luidde: „de keuren of politieverordeningen der waterschaps-„pen behoeven hunne (Gedeputeerde Staten) goedkeuring.” Na uitvoerige en belangrijke discussiën werd dit artikel aangenomen en aldus de hoofdvraag beslist, en uitgemaakt dat inderdaad de waterschapsbesturen keuren kunnen maken.

De geschorste beraadslaging over het ontwerp van 12 Februari 1850 werd echter niet hervat en eerst nadat twee ontwerpen respectievelijk ingediend bij Koninklijke Boodschap van 1 Mei en 1 October 1852 op niets waren uitgelopen, bracht de regeering, „overtuigd van de gebiedende noodzakelijkheid dat in de zich telkens meer en meer openbarende behoeften in zake van den Waterstaat worde voorzien” 1), den 1^{sten} Februari 1855 een nieuw ontwerp in behandeling onder den titel: „Ontwerp van wet ter „voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen.”

1) Memorie van Toelichting § 1.

Dit ontwerp, dat als wet van den 12^{den} Juli 1855 in Staatsblad No. 102 verscheen, wijkt behoudens enkele kleinere wijzigingen niet van de vorige af. Na hetgeen wij dus reeds over de automie der waterschappen hebben in het midden gebracht, valt over deze wet weinig meer op te merken. Alleen nog dit. Blijkens artikel 1 kunnen de besturen slechts straf bedreigen tegen overtreding van keuren enz., door hen krachtens de hun toegkende of tot hiertoe wettig uitgeoefende bevoegdheid gemaakt of te maken. Deze wet wilde de keurbevoegdheid niet uitbreiden, maar alleen aan die waterschappen, die haar bezaten, de sanctie der wet verleenen. De bevoegdheid zelf moet of blijken uit het reglement van bestuur of uit costumier recht. Uit artikel 2 ziet men, dat ook vóór 1811 vastgestelde keuren geldig zijn, mits gebracht binnen de grenzen van artt. 1—6 dezer wet.

Gaan we dus na welke strafverordeningen na 1855 gelden, dan kunnen wij het eens zijn met Mr. HEEMSKERK die opnoemt: 1^o. de vóór 1811 bevoegdelyk uitgevaardigde keuren mits gewijzigd zooals hierboven is aangegeven; 2^o. de na 1855 uitgevaardigde keuren van besturen, die daartoe vóór 1811 bevoegd waren en nu opnieuw bevoegd zijn geworden, voor zooveel althans hun octroyen en reglementen niet zijn ingetrokken of vervangen; 3^o. die welke berusten op eene wet of provinciaal reglement in overeenstemming met art. 138 der provinciale wet en de wet van 1855 uitgevaardigd. 1)

Met dit beginsel vereenigt zich ook de Hooge Raad bij

1) c.f. Mr. J. HEEMSKERK Azn., De praktijk onzer Grondwet, II, blz. 144.

Zijn arrest van 21 October 1878 (W. v. h. R. No. 4319).

Intusschen bevatte deze wet slechts eene „voorloopige” voorziening in afwachting van hetgeen de wet tot uitvoering van art. 191 der Grondwet ons zou brengen. Het is treurig te moeten erkennen, dat deze verwachting steeds is teleurgesteld. Behalve deze wet, die van 19 Juli 1870 „houdende vaststelling der voorwaarden waarop aan calamiteuse polders in de provincie Zeeland tegemoetkoming uit „s Rijks schatkist kan worden verleend” en de intrekking van een paar verouderde fransche wetten, bleef de algemeene wetgever in gebreke iets tot regeling van den Waterstaat bij te dragen.

Eerst in 1881 heeft de minister KLERCK tot partieele regeling de toevlucht genomen door de aanbieding van de wetsontwerpen „tot regeling van het algemeen bestuur van den Waterstaat” en „tot verzekering van het opper-toezicht over den Waterstaat”,¹⁾ welke echter geen van beide het Staatsblad hebben bereikt.

De groote, in 1848 opgeworpen kwestie over de bevoegdheid der waterschappen in deze, is hierna nooit stellig beslist. Dat echter de denkbeelden daaromtrent sedert dien tijd belangrijke wijzigingen hebben ondergaan, wordt wel ten duidelijkste hierdoor bewezen, dat toen in de tachtiger jaren de wensch naar Grondwetsherziening zich steeds luider deed hooren, de Regeering zelf bij het XI^{de} ontwerp van wet, ingediend bij Koninklijke Boodschap van 18 Maart 1885 als § 3 voorstelde²⁾:

1) Bijlagen 1880/81, No. 91 en 92.

2) Mr. A. R. ARNTZENIUS, Handelingen over de herziening der Grondwet. II, blz. 81.

De artt. 192 en 193 der Grondwet worden vervangen door de beide volgende artikelen:

„Art. *a*:

„Art. *b*: De besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders kunnen volgens regels door de wet te stellen in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen maken.”

Als toelichting ¹⁾ dienden slechts deze woorden: „Terwijl „de Grondwet gewaagt van de bevoegdheid om provinciale en gemeentelijke verordeningen vast te stellen, wordt „eene dergelijke bepaling omtrent de waterschappen, veenschappen en veenpolders tot dusverre gemist. Het is „wenschelijk die leemte aan te vullen.”

In haar Voorloopig Verslag ²⁾ overwoog de Kamer, of het wel wenschelijk was aan de besturen, die steeds aan wisseling onderhevig zijn, eene zoo groote macht toe te kennen. Sommige leden wenschten meer invloed aan de ingelanden te zien toegekend. Voorts werd door anderen gevraagd, of deze redactie zou toelaten, dat bij de wet algemeene regels werden gesteld en het geven van verdere voorschriften bij het maken der verordeningen door de waterschappen in acht te nemen, aan de Provinciale Staten werd overgelaten. De Regeering wees er in haar Memorie van Antwoord ³⁾ vooral op, dat schier alles aankomt op de te maken wet; deze zou den invloed der ingelanden regelen en verdere algemeene regels vaststellen, waarbinnen

1) ARNTZENIUS, t. a. p. II, blz. 91.

2) ARNTZENIUS, t. a. p. II, blz. 423.

3) ARNTZENIUS, t. a. p. III, blz. 113.

aan de Staten der provinciën vrijheid van handelen werd toegestaan.

Na aldus voldoende te zijn voorbereid, ving den 25^{sten} Mei 1887 de beraadslaging over het IX^{de} Hoofdstuk in de Tweede Kamer aan. Op de door de Regeering voorgestelde § 3 was een amendement ingediend door den heer GOEKOOP, strekkende om artikel *b.* van § 3 te laten vervallen. Tot verdediging van zijn voorstel voerde genoemde afgevaardigde twee grieven aan. De eerste is deze dat, in strijd met hetgeen hier te lande steeds heeft bestaan en nog bestaat, door het Grondwetsartikel aan *alle* waterschappen, veenschappen en veenpolders de bevoegdheid gegeven wordt tot het maken van keuren, van verordeningen. De tweede is gelegen in de bepaling van het artikel, dat de wet voor die bevoegdheid regelen zal stellen. ¹⁾

Bovendien achtte hij het bedenkelijk, dat de Regeering uit een oogpunt van symmetrie bedoeld artikel had voorgesteld, want terwijl aan provinciën en gemeenten is toegestaan verordeningen te maken, waar het belangen geldt, waarvan het zeker is dat zij geen Rijksbelangen zijn, zijn de belangen aan de waterschappen toevertrouwd meeren-deels zeer groote Rijksbelangen. Men kan dus niet spreken van de huishouding van waterschappen in denzelfden zin als waarin men spreekt van de huishouding van provincie en gemeente. Al moge deze opmerking ten deele waar zijn, toch heeft zonder twijfel ook het waterschap eene huishouding, zij het dan ook eene huishouding sui generis; zoo valt er onder datgene wat noodig is tot het onderhoud

1) ARNTZENIUS, t. a. p. VIII, blz. 199.

van de dijken, de opkomst van het dijkleger, het voorkomen van beschadiging bij het weiden en ander gebruik van de glooiingen der dijken, het schoonhouden der slooten enz.

Ter adstructie van zijne tweede grief voerde de heer GOEKOOP aan, dat bij de groote verscheidenheid van inrichting, onderwerp en belang van elk speciaal waterschap, één wet onmogelijk regels kan stellen die op allen passen.

De regering zelf verdedigde haar voorstel op twee gronden; ten eerste, opdat de bevoegdheid der waterschappen om te keuren niet langer in twijfel werd getrokken; ten tweede, op grond van artikel 625 B. W., omdat naar strikt recht, de eigenaar in het gebruik van zijn eigendom in het openbaar waterstaatsbelang niet wettig bij waterschapskeur kan worden beperkt, omdat de Grondwet de bevoegdheid tot het maken van verordeningen aan de waterschapsbesturen niet heeft gegeven.

Wat dit laatste argument betreft acht ik het met Prof. BUYS zeer zwak ¹⁾. Want als de machten, bij de Grondwet aangewezen om het recht der waterschappen te bepalen aan deze de bevoegdheid om keuren te maken opdragen, zal geen rechter licht betwisten dat die bevoegdheid aan de Grondwet is ontleend.

Iets anders is het met het eerste argument. Want voor de waterschappen, die reeds keuren maakten, steunde deze bevoegdheid op de wet van 1858, zooals die laatstelijk gewijzigd was bij artikel 26 der wet van 15 April 1886 (St.bl. 64) en behoefde dus in het geheel niet in twijfel te

1) Mr. J. T. Buys, De Grondwet. III, blz. 377.

worden getrokken. En voor de waterschappen, die deze bevoegdheid nog niet bezaten bracht dit grondwetsartikel geen verandering; immers de Minister van Waterstaat verklaarde uitdrukkelijk dat dit artikel volstrekt niet bedoelde die bevoegdheid uit te breiden¹⁾, terwijl ook de Minister van Binnenlandsche Zaken in antwoord op de rede van den heer GOEKOOP zeide²⁾: „Wij meenen dat de bedoeling „is, dat de wet kan aanwijzen, binnen welke perken die „bevoegdheid kan gegeven worden, dat zij ze niet aan „allen behoeft te geven.”

Beide argumenten der Regeering komen mij dus alles behalve afdoende voor. Wilde men den toestand behouden, zooals hij was, dan schijnt mij de opname van art. 191 volstrekt niet noodzakelijk. Immers door de wet van 1855 was de bevoegdheid voor die waterschappen, die haar alreede bezaten, voldoende gewaarborgd, terwijl in een eventueel te maken wet tot uitvoering van art. 188 deze bepalingen hadden kunnen worden overgenomen.

Onbegrijpelijk lijkt het mij, dat na het gehouden debat de Regeering de redactie van art. 191 niet meer in overstemming heeft gebracht met de bedoeling die zij in de woorden legde. Wie toch het artikel onbevooroordeeld leest, moet, dunkt mij, tot het besluit komen, dat de Grondwet aan de besturen der waterschappen in 't algemeen de macht geeft in het huishoudelijk belang dier instellingen verordeningen te maken en de wet alleen die bestaande macht moet regelen. Zoo ook Prof. BUYS, die in het

1) ARNTZENIUS, t. a. p. VIII, p. 223.

2) ARNTZENIUS, t. a. p. VIII, p. 239.

tweede deel van „De Grondwet”, dat verscheen vóór de herziening van 1887, naar aanleiding van het voorgestelde artikel schreef¹⁾: nu zal zij (de strafwetgevende macht) gaan toebehooren ook aan die waterschappen, welke vroeger nimmer over zulk een gezag beschikken konden. Ook de heer GOEKOOP kwam tot deze conclusie, getuige zijn repliek in de zitting van 26 Mei 1887²⁾ als hij zegt: „De Minister voegde er verder aan toe, dat het niet de bedoeling is om de keurbevoegdheid te geven aan alle waterschappen. Waar staat dat toch in het artikel te lezen?”

Al acht ik dus de argumenten door de Regeering aangevoerd om de opname van dit artikel te rechtvaardigen niet zeer klemmend, toch meen ik die opname zelf te moeten toejuichen. Want al is door de Regeering aan de duidelijke woorden eene beteekenis gehecht, die er m. i. niet in ligt, de wetgever is aan die verklaring niet gebonden en kan het artikel opvatten, zooals ieder onbevooroordeeld lezer dit zou doen; d. w. z. het kan de wetgevende bevoegdheid als een recht van alle waterschappen beschouwen, een recht, dat in de wet naar de omstandigheden moet worden geregeld, maar door deze niet kan worden toegekend of onthouden.

Eene zoo algemeene toekenning van deze bevoegdheid acht Mr. VAN HOUWENINGE³⁾ bij de groote verscheidenheid dier instellingen niet wenschelijk. Naar mijne meening kan echter geen enkele afdoende reden worden bijgebracht

1) BUYS, t. a. p. II, blz. 754.

2) ARNTZENIUS, t. a. p. VIII, blz. 231.

3) D. VAN HOUWENINGE, De strafwetgevende macht der waterschappen, blz. 166.

om aan eene waterschapsinstelling te onthouden een vrije regeling harer uitsluitend huishoudelijke belangen. Het beginsel, dat de instelling zelf ten aanzien van haar huishoudelijk belang in de eerste plaats oordeele, dat bij de gemeenten zoo krachtig heeft gewerkt, is een goed beginsel. Voor de Provinciale Staten moet ten aanzien der waterschappen controleeren, niet gouverneeren de leus zijn. Mr. VAN HOUWENINGE meent dat de besturen, indien zij 't wenschelijk achten aan de Provinciale Staten daartoe een verzoek kunnen richten, waarop deze hun het strafwetgevend gezag zullen verleenen, wanneer het waterschapsbelang het meebrengt. Is het dan niet beter hun dat gezag bij voorbaat te verleenen? Ieder waterschapsbestuur weet toch beter wat op eigen grondgebied door strafbepalingen op overtreding moet beschermd worden, dan de Provinciale Staten of hunne Gedeputeerden, die anders daarover moeten oordeelen. Willen deze op sommige punten dezelfde verordeningen van politie voor alle waterschappen in eene provincie vastgesteld zien, dan kunnen zij deze materie bij provinciale verordening regelen, waardoor de kracht van de waterschapskeur vervalt. Naar mijne meening stond het dus den wetgever, die aan art. 191 der Grondwet uitvoering had te geven, vrij zich niet aan de ministerieele verklaring te storen, maar volgens de letterlijke beteekenis, de strafwetgevende bevoegdheid als een recht van alle waterschappen te erkennen. Of hij dit ook heeft gedaan, zullen wij in het tweede hoofdstuk nagaan.

Na de herziening van 1887 is de wetgeving op het gebied van den waterstaat met meer kracht dan ooit te voren ter hand genomen. De eerste stoot daartoe werd gegeven

door het Koninklijk Besluit van 21 April 1892, waarbij eene Staatscommissie werd ingesteld, teneinde de Regceering van advies te dienen omtrent de wettelijke regels, die ten aanzien van het Waterstaatsbestuur behooren te worden gesteld en omtrent de volgorde waarin aan de daartoe betrekkelijke voorschriften der Grondwet behoort te worden voldaan.

Deze overwoog in haar eerste advies d.d. 25 Januari 1893, dat eene volledige organisatie van het waterstaatsbestuur bij de wet door de Grondwet niet wordt voorgeschreven en ook nu niet meer gewenscht was, daar sedert 1848 de Provinciale Staten onder goedkeuring des Konings zonder te wachten op de steeds beloofde, maar nooit verschenen algemeene wet in hunne reglementen de taak, de bevoegdheden en de verplichtingen der waterschapsbesturen hebben omschreven en vastgesteld. Met dit omvangrijk werk moest rekening worden gehouden en daarom was aansluiting aan het bestaande een eerste eisch. Scheen het nu dat een wet ter uitvoering van art. 188 der Grondwet het eerst aan de beurt moest komen, verschillende omstandigheden maakten het noodzakelijk in de eerste plaats een ontwerp van wet op de verveningen in te dienen ter vervanging van het K. B. van 17 Februari 1819 (St.bl. No. 6) waarvan de strafbepaling bij de wet van 10 Augustus 1892 (St.bl. No. 181) slechts tot 1 September 1898 was verlengd ¹⁾. Deze wet zou dan in alles voorzien wat omtrent verveningen wettelijke regeling vordert, behoudens ééne uitzonde-

1) Daar toen de wet op de verveningen nog niet tot stand was gekomen, is die termijn bij de wet van 9 Juli 1894 St.bl. no. 104 verlengd tot 1 Januari 1896.

ring n.l. de regels volgens welke veenschappen en veenpolders verordeningen kunnen maken. Deze toch zouden dezelfde zijn als voor de waterschappen krachtens art. 191 der Grondwet moeten worden gesteld. Daarom was gelijktijdige indiening van beide ontwerpen gewenscht. Bij Koninklijke Boodschap van 18 September 1893 werden ze dan ook tegelijkertijd bij de Tweede Kamer ingediend, waarna successievelijk de andere volgden. Haar werkplan volgend deed de Regcering nu achtereenvolgens in het Staatsblad verschijnen:

Wet van 13 Juli 1895 St.bl. No. 113, houdende bepalingen omtrent verveningen;

Wet van 20 Juli 1895 St.bl. No. 139, ter uitvoering van art. 191 der Grondwet;

Wet van 23 Mei 1899 St.bl. No. 129, tot opheffing van belemmeringen bij de uitvoering van werken in het openbaar belang bevolen of ondernomen, uit bepalingen van verordeningen voortspruitend;

Wet van 10 November 1900 St.bl. No. 176, houdende algemeene regels omtrent het waterschapsbestuur; en

Wet van 9 Mei 1902 St.bl. No. 54, tot toekenning van eenige bevoegdheden aan de besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders.

In onderling verband hebben deze wetten ten slotte voor een groot deel orde gebracht in den chaos op het gebied onzer Waterstaatswetgeving.

HOOFDSTUK II.

De wet van 20 Juli 1895 Stbl. 139 ter uitvoering van artikel 191 der Grondwet.

§ 1. Algemeene Beschouwingen.

Voor wij thans overgaan tot de bespreking van de wet ter uitvoering van art. 191 der Grondwet, moet ons eerst duidelijk voor oogen staan, wat wij onder waterschappen, veenschappen en veenpolders hebben te verstaan, en wat de taak is, die aan ieder van hen in het bijzonder is toevertrouwd.

Zoeken wij in de Grondwet zelf of in de bij hare vaststelling gewisselde stukken en gchouden beraadslagingen naar eene definitie van het begrip „Waterschap” dan is dat tevergeefs. Ook in de jongste waterstaatswetten heeft men het niet noodig geacht het criterium der waterschappen aan te duiden. Slechts bij de behandeling van de Wet van 10 November 1900 werd in de Eerste Kamer door den heer VLIELANDER HEIN er de aandacht op gevestigd, dat het met 't oog op de oprichting van dergelijke lichamen wenschelijk was de Provinciale Staten te binden aan eenigen band, door te geven, zooal niet eene bepaling dan toch eene wettelijke omlijning van hetgeen onder het begrip waterschap, veenschap en veenpolder moet worden verstaan.

De minister (de heer LELY) bleef echter meenen, dat eene vaste omlijning in algemeene regelen van de verschillende belangen, waarvan de zorg aan een waterschap kan worden opgedragen, niet mogelijk was ¹⁾.

Ik zal dan ook niet beproeven het talrijk aantal definities met eene te vermeerderen, maar wil mij liever er toe bepalen, tegenover elkaar te stellen de twee opvattingen, waartusschen eene keuze moet worden gedaan. Aan de eene kant staan zij, die in het waterschap zien eene vereeniging van landerijen, die door hunne geographische ligging eenzelfde Waterstaatsbelang hebben en dat behartigen. Anderen echter beschouwen het waterschap als eene vereeniging van personen, van eigenaren der bovengenoemde landerijen. Practisch nut heeft eene dergelijke beschouwing echter niet, daar, zooals de Memorie van Toelichting ad art. 1 der Wet van 1855 zegt, voor den wetgever het begrip „waterschap” een historisch begrip was; daarom achtte hij het niet noodig er eene definitie van te geven, of den werkkring van die lichamen te bepalen. Omschrijvingen in de waterschapsreglementen zelf gegeven, kunnen, zooals Mr. TALMA ²⁾ m. i. terecht opmerkte, ons dat criterium niet leeren kennen. Eerst in den nieuweren tijd heeft men de taak der waterschappen willen omschrijven en ontstond er een zekere drang deze te beperken tot waterkeering en waterloozing. Zelfs stelde Mr. P. VAN RYCKEVORSEL ³⁾

1) Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal 1900—1901, blz. 30.

2) D. TALMA, De bevoegdheid der Provinciale Staten en het opper-
toezicht des Konings bij den Waterstaat. Utrecht 1903, blz. 51.

3) Nieuwe Bijdragen voor rechtsgeleerdheid en wetgeving deel XXI,
blz. 421.

waterkeering als het eenige doel bij oprichting van waterschappen. Daarentegen meent Mr. ROËLL¹⁾, dat het doel van zoodanige lichamen behoort te zijn waterloozing en waterkeering en wat daarmede in verband staat. Ook in de latere jaren vindt men dit gevoelen voorgestaan. Zoo meent Mr. VAN HOUWINGE²⁾ dat „het gezag van hun „besturen zich niet verder mag uitstrekken dan tot de zorg „voor eene goede waterkeering en waterloozing en wat hier „mede in verband staat”, terwijl ook Mr. RELING KNAP³⁾ zegt: „dat de taak der waterschappen beperkt is tot water- „keering en waterafvoer.”

Hiertegenover staat de meening van hen, die eene ruimere opvatting huldigen en van oordeel zijn, dat de behartiging van de belangen der ingelanden ook met zich kan brengen de zorg voor andere zaken dan waterkeering en -afvoer, zonder dat men kan zeggen, dat het bestuur gaat buiten hetgeen tot zijnen werkkring behoort. Tot deze mag gerekend worden Mr. G. DE VRIES⁴⁾, als hij bij de bcoordeeling van het boven aangehaalde werk van Mr. J. ROËLL, diens gevoelen in dezen niet deelt. Verder Mr. SCHEPEL⁵⁾, die zich bij het betoog van Mr. DE VRIES aansluit, terwijl ook Mr. TALMA eene ruimere opvatting huldigt, van oordeel

1) Mr. J. ROËLL. Het reglement op het onderhoud en gebruik der wegen in de provincie Utrecht, blz. 121 noot.

2) Mr. VAN HOUWINGE, t. a. p. blz. 171.

3) C. REELING KNAP, De macht van de waterschapsbesturen volgens de jurisprudentie. Utrecht 1891, blz. 11.

4) Zie in de „Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland.” Deel XVIII, blz. 90.

5) C. J. H. SCHEPEL, Wegenrecht in Nederland. Groningen 1895, blz. 297.

zijnde, dat waar de publieke belangen in den loop der tijden veranderen, het karakter van de instelling, die de bevrediging van die belangen ten doel heeft, niet hetzelfde kan blijven.

Ook de jurisprudentie gaat met deze opvatting mede zooals laatstelijk bleek uit het arrest van den Hoogen Raad van 24 Juni 1892 W. v. h. R. No. 6208 waar deze overwoog: „dat het doel van het waterschap (van den Ouden IJssel) in de eerste plaats is waterschapsbelang, en in de tweede plaats scheepvaartbelang, terwijl nergens aan de bevoegde macht is verboden een waterschap in te richten, niet alleen tot waterkeering en waterloozing, maar ook tot bevordering der scheepvaart. Men moet zich, naar mijne meening, òf strikt houden aan het oorspronkelijk doel der waterschappen, òf aannemen, dat de waterschappen zich historisch hebben ontwikkeld, zoodat hun zorg zich eerst tot waterloozing en daarna ook tot andere belangen heeft uitgestrekt. En dan zal men, zoo gesteld, de laatste opvatting als de juiste moeten aanvaarden. De overweging van het vonnis der rechtbank te Arnhem van 19 November 1891 W. v. h. R. No. 6126, dat aan een geheel nieuw opgericht waterschap strenger eischen moeten worden gesteld, dan aan de zeer oude, wier toestand als het ware gewettigd is, deelend, meen ik toch dat bij beide steeds waterkeering en waterafvoer als hoofdelementen op den voorgrond gesteld moeten worden, terwijl daarnaast bijkomende belangen haar het karakter van waterschap niet ontnemen.

De vraag, tot hoever zich de taak van het waterschap uitstrekt, deed zich vooral voor in verband met deze andere of het wenschelijk is het beheer van wegen aan die colleges op te dragen. Hoewel het hier de plaats niet is over deze

kwestie lang uit te weiden, mogen we haar toch niet geheel onopgemerkt voorbij laten gaan. In zijn hierboven aangehaald proefschrift (blz 295) plaatst Mr. SCHEPEL de meeningen van hen, die betoogen, dat de wegen zoo min mogelijk een onderwerp van waterschapsbeheer behooren uit te maken, tegenover die van anderen, waarbij ook hij zich aansluit en die belichaamd is in het K. B. van 15 Maart 1868 No. 12¹⁾, dat overweegt: „dat onder de onderwerpen, die samenhangende met het doel der waterschappen tot bereiking daarvan onmisbaar of dienstig waren, niet enkel behooren de dijken of waterkeeringen en de waterleidingen, maar ook de wegen van den polder,”

„dat die wegen worden aangelegd in 't algemeen belang van den polder en voor het gebruik van de ingedijkte landerijen onmisbaar zijn”,

„dat hetgeen noodig is tot het instandhouden en de bruikbaarheid der wegen een onderwerp uitmaakt van de zorg van het polderbestuur”.

Ook ik zou mij willen scharen onder hen, die de laatste meening zijn toegedaan; want in de eerste plaats behoeft het doel der waterschappen, zooals boven is aangetoond, niet uitsluitend waterkeering en waterloozing te zijn en in de tweede plaats zijn de ingelanden, die bij een goed onderhoud van den weg het meeste belang hebben, de aangewezen personen daarvoor te zorgen.

Wordt aan het waterschap het beheer toevertrouwd, dan dient dit te geschieden in de waterschapsreglementen en

1) BOOGAARD, Wetten enz. betreffende den Waterstaat in Nederland. 5^{de} vervolg, blz. 35.

niet bij provinciale verordening. Van dit beheer dient onderscheiden te worden de onderhoudsplicht, die door de Staten aan de waterschappen evengoed kan worden opgedragen als aan particulieren en zedelijke lichamen.

Het karakter der waterschappen brengt mede, dat, wanneer hun eenmaal het beheer van wegen is opgedragen, zij daaromtrent alleen voorschriften mogen geven, in het belang van den publieken dienst. Zij moeten er zich dus voor wachten in hunne keuren bepalingen op te nemen, die iets anders beoogen dan de zorg voor de instandhouding en het doelmatig gebruik der onder hun beheer staande wegen. De Gedeputeerde Staten moeten bij de goedkeuring der keuren er voor waken, dat de waterschappen deze grenzen niet te buiten gaan.

Wat het beheer der wegen aangaat, heeft zich ook de vraag voorgedaan of dit beperkt moet blijven tot wegen, gelegen binnen de grenzen van hun territoir. Het antwoord hierop zal, dunkt mij, af moeten hangen van het standpunt, dat men tegenover de waterschappen inneemt, of men deze beschouwt als vereenigingen van landerijen of van personen. In het eerste geval meen ik, dat de hierboven gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord, omdat, waar men in een waterschap een begrensd territoir ziet, aan het bestuur van dat waterschap nooit het beheer van wegen buiten hun gebied kan worden toevertrouwd. Is het echter eene vereeniging van personen, dan kan er geen bezwaar tegen bestaan het beheer van een weg, in zijn geheel, ook al loopt deze gedeeltelijk over het grondgebied van andere waterschappen aan het bestuur van dat waterschap op te dragen.

De vraag wat de taak is van een waterschap heeft er ook toegeleid dat in de artikelen 190 en 191 der Grondwet en als gevolg daarvan in de wet van 20 Juli 1895 naast de waterschappen ook de veenschappen en veenpolders werden opgenomen. In art. 192 van de Grondwet 1848 werd namelijk aan de Staten alleen ten aanzien van waterschappen de bevoegdheid gegeven reglementen te maken. Toen de Staten van Drente zich dan ook ten aanzien van veenschappen deze bevoegdheid aanmatigden besliste de Hooge Raad bij arrest van 27 Maart 1882 W. v. h. R. No. 4758, dat veenschappen geen waterschappen zijn omdat „veenschappen zijn zoodanige verveningen van aan elkander grenzende veengronden, die volgens een geregeld plan van aanleg en bewerking zullen worden verveend, en waarvan de ondergronden, nadat deze van de veenkorst zijn ontbloot, voor ontginning zijn geschikt” en dat dus de Staten voor deze lichamen geen reglementen konden vaststellen. Hierdoor ontstond groote ongelegenheid, waaruit de Staten zich trachtten te redden door de veenschappen in waterschappen te veranderen. Dit kon echter niet bij alle, omdat het niet alleen eene verandering in naam moest zijn, maar inderdaad de hoofdbestemming van het nieuwe lichaam waterkeering, waterloozing of althans regeling van den waterstand moest wezen.

Om aan dezen toestand een einde te maken, besloot men dan ook in de herziene Grondwet naast de waterschappen, de veenschappen op te nemen. „Want”, zoo overwoog de Memorie van Toelichting, ¹⁾ „niet alleen

1) ARNTZENIUS, t. a. p. II, blz. 90.

„hebben de veengenooten, ten einde den ordelijken gang „der vervening te verzekeren en omslagen te heffen, be- „hoeft aan een bestuur met publiekrechtelijk gezag bekleed, „maar zoodanig bestuur is ook onmisbaar voor de uitoeffe- „ning van het aan de Staten opgedragen toezicht.” Ook ter verkrijging van rechtszekerheid was het wenschelijk aan de Staten uitdrukkelijk de bevoegdheid te geven, veenschappen op te richten en te regelen.

Wat de veenschappen zijn voor de hooge verveningen, dat zijn de veenpolders voor de lage. Daarom werden ook deze genoemd en tevens omdat, wanneer de veenschappen wel met name werden genoemd, de veenpolders als buitengesloten beschouwd zouden kunnen worden.

In den strijd, die in vroeger jaren gevoerd werden over de vraag, of onze waterschappen het recht hadden verordeningen te maken, werden daaronder door een ieder verstaan: verordeningen door straffen te handhaven. Nooit heeft iemand hun het recht betwist om verordeningen zonder strafbepalingen, zooals instructies en dergelijke, vast te stellen. Toen dan ook de Regeering in 1887 voorstelde aan de waterschappen het recht te geven in hun huishoudelijk belang verordeningen te maken, was er niemand die hieronder iets anders verstond dan strafverordeningen. En juist hiertegen was het amendement van den heer GOEKOP 1) gericht, die in den bestaanden toestand geene verandering wenschte te brengen en een dergelijke bevoegdheid niet aan alle waterschappen wilde zien toegekend. De

1) Zie blz. 14.

Regeering echter, de opvatting des heeren GOEKOOP bestrijdende, verklaarde in het minst niet eene dergelijke verandering te beoogen. De Minister van Waterstaat zeide o. a.: 1) „Voor de verklaring van het nieuwe artikel „is ten slotte in het oog te houden, dat het artikel algemeen van *verordeningen* spreekt en dat de *strafverordeningen*, de keuren of politieverordeningen, slechts een onderdeel zijn, zoodat ook daarom in het artikel in het minst niet ligt opgesloten, dat nu alle waterschappen „zonder onderscheid aan het artikel een recht zouden ontleenen, om ook strafverordeningen te maken.” In haar antwoord op het Verslag der Eerste Kamer verklaarde de Regeering: 2) „Aan het woord *verordeningen* moet ruime beteekenis worden toegekend, omdat *keuren verordeningen* zijn met strafbepalingen en er ook *verordeningen* bestaan zonder strafbedreiging.”

De wet die aan dit grondwettig voorschrift uitvoering had te geven, diende dus ook rekening te houden met de uitgebreide beteekenis, aan het woord *verordeningen* gehecht. Zij moest dus eene regeling treffen voor *alle* verordeningen, door genoemde instellingen te maken. Maar tevens diende zij in het oog te houden het onderscheid tusschen verordeningen en besluiten, daar volgens de terminologie der Grondwet (artt. 134, 140, 145), onder verordeningen slechts algemeen werkende voorschriften worden verstaan.

Binnen deze grenzen heeft zich de wet van 20 Juli 1895

1) ARNTZENIUS, t. a. p. VIII, blz. 224.

2) ARNTZENIUS, t. a. p. IX, blz. 494.

dan ook weten te bepalen. In de artikelen 1, 2 en 3 behandelt zij de verordeningen in 't algemeen, terwijl de artikelen 4, 5 en 6 in het bijzonder op de keuren betrekking hebben. Verder geven de artikelen 7—13 bepalingen over de vaststelling, goedkeuring en afkondiging der keuren, waarna de artikelen 14—17 de uitvoering en herziening regelen. Ten slotte behandelt artikel 18 het verbinden van voorwaarden aan een te geven vergunning en artikel 19 het vernietigingsrecht des Konings ten aanzien der politie-verordeningen.

§ 2. Verordeningen in het huishoudelijk belang in het algemeen.

Het voetspoor van art. 191 der Grondwet volgend bepaalt art. 1 dat de „besturen” van waterschappen, veenschappen en veenpolders in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen kunnen maken. Dit woord bestuur heeft echter eene zeer rekbare beteekenis en zou tot verschil van gevoelen aanleiding kunnen geven. Immers we kunnen er onder verstaan het zoogenaamde „dagelijksch bestuur” in welke beteekenis het meestal gebruikt wordt in de algemeene waterschapsreglementen 1), of wel het kan alle colleges te zamen aanduiden, die het waterschap besturen, evenals de Burgemeester alleen, de Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad, alles op zijn tijd, met het woord „Gemeentebestuur” aangeduid worden. Bij de

1) Zie b.v. het laatstelijk bij besluit der Staten van Utrecht van 4 November 1904 goedgekeurde reglement voor de waterschappen in die provincie art. 75 e. v., BOOGAARD, 41^{ste} vervolg, blz. 198.

behandeling van art. 191 verklaarde de Regeering dan ook uitdrukkelijk dat met bestuur niet werd bedoeld de uitvoerende macht, maar het gezag, dat in de reglementen met de wetgevende macht zal worden bekleed ¹⁾. Het ware dan m. i. beter geweest daar (en dus ook in art. 1) in plaats van „De besturen van waterschappen” eenvoudig te schrijven „De waterschappen”. Bovendien vermijdt men dan de eenigszins vreemde tegenstelling, die nu tusschen de eerste en tweede alinea ontstaat. In deze laatste wordt aan het reglement der instelling overgelaten te bepalen welk gezag die verordeningen maakt. Als rechtvaardiging, dat deze aangelegenheid niet in de wet zelf wordt geregeld, zegt de Memorie van Toelichting ²⁾: „Bij de groote verscheidenheid, die bestaat in de inrichting der verschillende in art. 191 bedoelde instellingen, is het onmogelijk, dat de wet in het algemeen aanwijst, welk college de verordeningen maakt. Het reglement der instelling moet die aanwijzing doen. Er zijn polders, zoo klein dat, volgens het reglement, het beperkt aantal ingelanden vertegenwoordigd wordt door één persoon, of die slechts één ingeland hebben. Met het oog hierop is in dit artikel bepaald, dat het reglement der instelling aanwijst, welk gezag de verordeningen maakt.”

Wat we onder een zoodanig reglement der instelling hebben te verstaan, leert ons de Memorie van Antwoord op het verslag der Eerste Kamer waar we lezen: „In de meeste gewesten is in de reglementeering der waterschappen niet voor elk waterschap afzonderlijk voorzien, maar is in een

1) ARNTZENIUS, t. a. p. VIII, blz. 222.

2) BOOGAARD, t. a. p. 32^{ste} vervolg, blz. 83.

algemeen reglement voor tal van waterschappen een voorziening getroffen." Zoodanig algemeen reglement, hetzij alleen, hetzij aangevuld door een bijzonder reglement, waar dit is voorgeschreven, is voor alle instellingen, die daarin gereglementeerd zijn „het reglement der instelling." In verscheidene provincies spreken die algemeene reglementen echter niet bepaaldelijk over deze bevoegdheid. Toch kan daar het maken der verordeningen vallen onder de macht, die in het algemeen aan het Bestuur of aan stemgerechtigde ingelanden wordt gegeven. In Overijssel ¹⁾ en Drenthe ²⁾ wordt de regeling overgelaten aan de bijzondere reglementen voor ieder waterschap vast te stellen. In Noord-Brabant ³⁾ en Utrecht ⁴⁾ wordt aan het dagelijksch bestuur opgedragen de vereischte verordeningen te maken, terwijl Friesland ⁵⁾ dit aan de vergadering der volmachten doet. Groningen ⁶⁾ eindelijk verklaart tot het maken van verordeningen in het huishoudelijk belang der waterschappen bevoegd: *a.* in waterschappen, die niet in onderdeelen zijn verdeeld, het bestuur met de ingelanden; *b.* in waterschappen, die in onderdeelen verdeeld zijn, het hoofdbestuur.

Omtrent den omvang van hetgeen in deze reglementen moet worden geregeld vinden we in geen der algemeene reglementen eene opgave. Alleen het Friesche reglement noemt in art. 92 o. a.:

-
- 1) Zie BOOGAARD 40^{ste} vervolg, blz. 339.
 - 2) Zie BOOGAARD 20^{ste} vervolg, blz. 56.
 - 3) Zie BOOGAARD 40^{ste} vervolg, blz. 248.
 - 4) Zie BOOGAARD 41^{ste} vervolg, blz. 198.
 - 5) Zie BOOGAARD 29^{ste} vervolg, blz. 228.
 - 6) Zie BOOGAARD 40^{ste} vervolg blz. 82.

a. wegens het, des noodig, benoemen van commissiën tot bijstand van het dijksbestuur bij het beramen, besteden en opnemen van waterschapswerken en van die, tot uitvoering van een bijzondere last of opdracht;

b. betreffende het bedrag der vergoeding of het presentiegeld door de volmachten, de leden van het dijksbestuur of door ambtenaren voor het bijwonen der vergaderingen te genieten, zoomede aangaande de vergoeding of het bedrag der aan hen en de leden van de commissiën te verleenen reis- en verblijfkosten;

c. omtrent de jaarwedden enz. van de dijks-opzichters en der beambten of bedienden.

Met het oog op deze verordeningen, maakt de wet geen onderscheid tusschen maken en vaststellen. Naar mijne meening ware het wenschelijk deze bevoegdheid niet aan het bestuur alleen op te dragen, daar ook door deze maatregelen de ingelanden of derden in hunne rechten kunnen worden getroffen. Het komt mij voor dat het beste is ze door het bestuur te doen ontwerpen en de vaststelling op te dragen aan de vergadering der stemgerechtigden of hunne vertegenwoordigers ¹⁾.

Wanneer nu eene dergelijke verordening is vastgesteld kan geen preventief toezicht hare in werking treding beletten. Art. 2 vordert slechts eene mededeeling aan Gedeputeerde Staten, voor zoover dit door hen is voorgeschreven of wanneer zij daartoe aanvraag doen, maar zij hebben niet een voorafgaande goedkeuring noodig, zooals dit in art. 7 ten aanzien der keuren is voorgeschreven. Toch zijn de

1) Zooals in Friesland; zie hierboven.

besturen niet vrij zich ieder onderwerp van waterstaatszorg ter regeling aan te trekken. Art. 3 schrijft voor waaromtrent hunne voorschriften geene bepalingen mogen inhouden en regelt alzoo de verhouding tusschen de verordeningen der hier bedoelde instellingen en de algemeene voorschriften van het hooger Rijks- en Provinciaal gezag.

De eerste alinea heeft het oog op het geval, dat het waterschapsbestuur bepalingen zou maken, waaromtrent bij eene wet, een algemeene maatregel van bestuur, eene provinciale verordening of het reglement der instelling is voorzien, wanneer deze dus anterior aan de waterschapsverordening zijn. Toch is dan de bevoegdheid der waterschappen niet geheel aan banden gelegd. Voor zoover het onderwerp door de hoogere autoriteit geregeld dit toelaat, kan het waterschap wel eene regeling treffen aangaande bepaalde punten, welke door die autoriteiten niet zijn geregeld en daarvoor aanvullende bepalingen vaststellen.

Iets anders is het in de tweede alinea. Daar heeft eerst de waterschapswetgever geregeld en vervolgens worden voor datzelfde onderwerp door het hooger gezag voorschriften gegeven. Dan moet geeischt worden, dat het lager gezag de bepalingen omtrent dat onderwerp in bestaande verordeningen voorkomend, zoodanig wijzigt, als uit de voorschriften van het hooger gezag volgt. De beteekenis van dit tweede lid is dus dezelfde als die van art. 151 Gemeentewet. Eene analogie tusschen het eerste lid en art. 150 Gemeentewet is echter niet te trekken. Immers dit laatste verbiedt de plaatselijke verordening te treden in hetgeen van algemeen Rijks- of Provinciaal belang is, terwijl ons artikel alleen noemt eene wet, eene algemeene maatregel van

bestuur, eene provinciale verordening of het reglement der instelling. Eene verklaring van deze ongelijkheid geeft de Regeering in de Memorie van Toelichting ad art. 3, waar we lezen: „Daar de huishouding dezer instellingen slechts bijzondere onderwerpen omvat, de zorg harer besturen tot die onderwerpen beperkt is en hunne verordeningen in het huishoudelijk belang dier instellingen dus geen andere onderwerpen kunnen betreffen, is eene uitdrukkelijke bepaling, dat hunne verordeningen niet treden in hetgeen van algemeen Rijks- of Provinciaal belang is, overbodig. In de gemeentewet was die bepaling noodig, omdat de gemeente, evenals de provincie, eene algemeene taak heeft binnen zeker gebied, eene taak, die de belangen der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid, en die der geheele gemeentelijke huishouding omvat, maar die juist daarom beperkt moest worden door de bepaling, dat bij de vervulling dier taak niet mag worden getreden in hetgeen van algemeen Rijks- of Provinciaal belang is te achten.”

Nog eene andere opmerking dient aangaande dit artikel te worden gemaakt. In beide alinea's toch wordt naast de provinciale verordening het reglement der instelling genoemd. Wordt het reglement dan ook niet door Provinciale Staten vastgesteld en is het als zoodanig niet evengoed eene provinciale verordening? De regeering rechtvaardigde de opneming door er op te wijzen, dat volgens art. 23 der wet van 1855 die reglementen soms op andere wijze dan door de Provinciale Staten kunnen worden vastgesteld, in welke gevallen zij zeker niet onder de provinciale verordeningen kunnen worden gerangschikt; eene redeneering die hier geheel afdoende is. Maar wij kunnen de vraag

ook in het algemeen stellen en onderzoeken of werkelijk de Staten, wanneer zij bepalingen ten behoeve van een waterschap vaststellen, eene verordening in het provinciaal belang maken.

Tot recht verstand dezer kwestie komt het mij in de eerste plaats noodzakelijk voor, te wijzen op het verschil tusschen de eerste en tweede alinea van art. 190 der Grondwet. In de eerste wordt aan de Staten het toezicht opgedragen over alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders, terwijl de tweede hun de bevoegdheid geeft in de inrichting en reglementen der waterschappen, veenschappen en veenpolders wijzigingen te brengen en nieuwe reglementen vast te stellen. In de provinciale wet is het voorschrift van de eerste alinea nader uitgewerkt in de artt. 136 en 137 ¹⁾, terwijl dat van de tweede in art. 138 ²⁾ is belichaamd. De eerste vraag is nu of de Staten, krachtens het hun opgedragen toezicht, voorschriften gevend, reglementen en verordeningen maken in het provinciaal belang, zooals die bedoeld zijn in art. 140 Provinciale Wet ³⁾.

Door velen is deze vraag bevestigend beantwoord. Zoo zeide o. a. de Minister bij de verdediging van art. 1

1) Door de wijzigingswet van 17 Juni 1905 St.bl. No. 210 zijn deze twee artikelen samengevat in een nieuw artikel 136.

2) Door de wijzigingswet van 17 Juni 1905 St.bl. No. 210 is de redactie van dit artikel in overeenstemming gebracht met die van de Grondwet en der Waterstaatswetten.

3) Dat art. 140 Prov. wet spreekt van reglementen en verordeningen is daaraan te wijten, dat de provinciale wet gemaakt is onder vigueur der Grondwet 1849, die in art. 131 ook van reglementen en verordeningen sprak. Art. 134 der Grondwet 1887 spreekt alleen van verordeningen.

van het wetsontwerp tot herziening der wet van 6 Maart 1818 St.bl. No. 12: „Immers, wanneer de Staten op grond „van art. 136 en 137 verordeningen maken, doen zij dit „altijd krachtens art. 140. De verhouding tusschen de „artt. 136 en 137 aan den eenen en art. 140 aan den „anderen kant is deze: de artt. 136 en 137 leeren, dat de „daarbij genoemde onderwerpen zijn onderwerpen van „provinciaal belang en art. 140 bepaalt dat, wat van „provinciaal belang is, mag gereglementeerd worden 1)“ Ter verdediging zijner meening werden door den Minister drie argumenten aangevoerd. Het eerste was, dat bij de herziening der Grondwet (1848) naar aanleiding van art. 192 was gezegd: „Daarbij is aan de Staten, binnen hunne provincie opgedragen het toezicht op alle wateren, bruggen, wegen en waterschappen, als belangrijke voorwerpen van hun provinciaal huishouden.“ Ten tweede voerde hij aan, dat uit de geschiedenis van art. 131 (Grondwet 1848) vergeleken met art. 146 (Grondwet 1815) bleek, dat het woord „algemeen“ daarin opzettelijk was geschrapt om te constateeren, dat de Provinciale Staten bevoegd zijn verordeningen te maken omtrent onderwerpen, die niet de geheele provincie raken, maar slechts een deel. Als laatste argument „dat op zichzelf volkomen voldoende is“, gold een beroep op art. 157 2^{de} lid der Provinciale Wet. Daar wordt gesproken van „alle de provinciale reglementen en „verordeningen volgens de artt. 138 en 140 door de Staten „vast te stellen.“ Indien er dus verordeningen krachtens

1) Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1879—1880: blz. 1097.

de artt. 136 en 137 worden gemaakt, moeten deze tevens vallen onder art. 140, zoo meende hij. Indien dit argument op zichzelf voldoende heet, dan is het al zeer zwak. Want in art. 157 wordt gesproken over de reglementen en verordeningen, waarvan het ontwerpen aan Gedeputeerde Staten wordt opgedragen. Dat daarbij de artt. 136 en 137 niet worden genoemd is zeer natuurlijk, daar toch het toezicht op de waterschappen en al wat daarbij hoort, reeds krachtens de artt. 149 en 151 aan Gedeputeerde Staten is opgedragen.

De opvatting echter, die wij zoo juist aanhaalden, is een gevolg van hetgeen men verstaat onder toezicht. Tot juiste waardeering van de beteekenis van dit woord, zal, zoo meent Mr. TALMA ¹⁾, de geschiedenis veel bijdragen. Hij gaat deze dan ook in hoofdtrekken na en komt ten slotte tot de conclusie, dat eene scherpe scheiding moet worden gemaakt tusschen bestuur en toezicht. Hierin gaat hij mede met Mr. ROËLL ²⁾ waar deze schrijft: „In art. 191 der Grondwet (1848) staat dat de wet het algemeen en het bijzonder bestuur zal regelen, terwijl in art. 192 der Grondwet van toezicht wordt melding gemaakt. Waar alzoo deze woorden tegenover elkaar worden gebezigd, schijnt daaraan geene andere beteekenis te kunnen worden gegeven, dan die, welke het gewone spraakgebruik daaraan hecht, en dan zal onder toezicht wel niet anders kunnen worden verstaan dan de macht om toe te zien dat de gemaakte regels worden nagekomen.” Ook

1) Mr. TALMA, t. a. p. blz. 37.

2) Mr. J. ROËLL, Het reglement op het onderhoud en gebruik der wegen, blz. 107.

Mr. BUYS maakt deze onderscheiding, als hij zegt ¹⁾: „Recht van bestuur is het recht van den arbeider; toezicht en oppertoezicht het recht van den wachter, die op den arbeid van anderen toeziet en deze dwingt zich te houden binnen de grenzen, door de wet gesteld.

Uit deze opvatting van het toezicht der Staten leiden alle drie af, dat daaruit geen recht voortvloeit, om ten aanzien der in de artt. 136 en 137 genoemde onderwerpen voorschriften te maken.

Van een geheel ander gevoelen is de Hooge Raad, die meermalen ²⁾ heeft beslist, dat uit het toezicht de bevoegdheid voortvloeit om ook door het geven van algemeene voorschriften te waken tegen alle zoodanige handelingen, welke aan de instandhouding en bestemming dier werken voor den openbaren dienst mochten tekort doen. Op eenigszins andere gronden komt de Hooge Raad bij zijn arrest van 11 Maart 1901 W. v. h. R. No. 7578 weer tot de conclusie: „dat nu wel in art. 137 alleen gesproken wordt van toezicht op alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen binnen de provincie, maar dat dit toezicht, *blijkens het verband waarin dit artikel met de overige bepalingen van de paragraaf zich bevindt*, noodwendig ook in zich sluit de bevoegdheid om door strafbepalingen gesanctioneerde reglementen vast te stellen, indien zulks wordt noodig geacht om de verkeersmiddelen aan hunne bestemming te doen beantwoorden.” Het verband met de overige bepalingen der paragraaf is dus, volgens dit arrest,

1) Mr. BUYS, De Grondwet. II, blz. 727.

2) Zie o. a. de arresten van 24 December 1867 W. v. h. R. No. 2972 en van 30 Juni 1879 W. v. h. R. No. 4404 en 4406.

de eenige grond, waarom aan de Staten het recht moet worden toegekend, ten aanzien der in de artt. 136 en 137 genoemde onderwerpen voorschriften te maken. Mij komt de andere meening, die voortvloeit uit eene principieele opvatting van het toezicht der Staten veel aannemelijker voor. Maar al is men het eens met bovengenoemd arrest, dan zal het maken der bepalingen ten behoeve van het aan de Staten opgedragen toezicht, zooals ik hierboven reeds opmerkte, door de bepalingen van de artt. 149 en 151 der provinciale wet, de taak van Gedeputeerde Staten zijn; en dan zijn het natuurlijk nooit verordeningen in het provinciaal belang, die krachtens art. 140 der provinciale wet door de Staten worden gemaakt.

Maar nu het tweede lid van ons Grondwetsartikel. Dit geeft aan de Staten het recht, in de bestaande reglementen der waterschappen veranderingen te maken en nieuwe reglementen voor zoodanige instellingen vast te stellen. Ook van deze reglementen beweerde men, dat zij het provinciaal belang betroffen. Zoo overwoog de Hooge Raad in zijn arrest van 30 Augustus 1845, W. v. h. R. No. 647, „dat de reglementen, die, als slechts zekere bepaalde onderwerpen en zekere gedeelten der provincie betreffende, wel meer bepaaldelijk voortvloeien uit art. 220 der Grondwet (1840), dan toch ook tevens zijn te beschouwen als uitvloeisels van art. 144 (Grondwet 1840).” Van deze meening is de Hooge Raad echter teruggekomen, want in zijn arrest van 3 Juni 1879, W. v. h. R. No. 4384 overweegt hij: „dat onder de reglementen, die de Staten overeenkomstig en op den voet van art. 131 der Grondwet (1848) onder 's Konings goedkeuring in het belang der provincie vermogen te maken, niet

zijn begrepen de reglementen, welke zij krachtens art. 192 dier Grondwet kunnen vaststellen." 1) Dit is het juiste standpunt; want die reglementen regelen niet een provinciaal-, maar een waterschaps-belang. Duidelijk wordt dit ook in het licht gesteld in de Memorie van Toelichting 2) bij het ontwerp van wet tot herziening der wet van 6 Maart 1818, St.bl. No. 12, met deze woorden: „Van de verordeningen, die het provinciaal belang ten onderwerp hebben, wordt in art. 140 der Provinciale wet gehandeld. Afgescheiden van deze wordt in art. 138 van de besluiten der Staten gesproken, die de inrichting en de reglementen der waterschappen betreffen en waarop uitdrukkelijk de artt. 98 en 99 toepasselijk worden verklaard, wat geen goeden zin zou hebben, als die besluiten eenvoudig uitvoeisels van art. 140 waren.”

Wanneer dus de Staten deze reglementen vaststellen, doen zij dit niet om in de huishoudelijke behoeften der provincie te voorzien, maar krachtens eene geheel bijzondere grondwettelijke opdracht. Of zooals Mr. BUYS het zegt 3): Bij de verordeningen in art. 134 der Grondwet bedoeld, regelen de Staten hun eigen zaken en hier de zaken van anderen.

Keeren wij nu naar ons uitgangspunt terug en vragen wij of de Staten een waterschap reglementeerend geen provinciale verordening vaststellen, dan moet ons antwoord ontkennend zijn. In eene provinciale verordening toch regelen zij wat het provinciaal belang betreft; hier wordt een waterschapsbelang geregeld.

1) Zie ook II. R. 25 October 1880 W. v. h. R. No. 4567.

2) Zie Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer 1878—1879, No. 82.

3) Mr. BUYS, De Grondwet. III, blz. 374.

Dat wij bij de beantwoording dezer vraag geen onderscheid behoeven te maken tusschen algemeene en bijzondere reglementen, zooals de Hooge Raad bij zijn arrest van 16 October 1893 W. v. h. R. No. 6410 deed, behoeft, dunkt mij, na de duidelijke uiteenzetting door Mr. TALMA in zijn proefschrift gegeven ¹⁾, geen betoog.

Wij zagen reeds, dat de waterschappen bij de vaststelling van verordeningen, waarvan de nakoming niet door politiedwang wordt verzekerd, aan geen voorafgaand toezicht van hooger gezag zijn onderworpen. Toch zijn zij niet geheel en al vrij. Reeds merkten wij op, dat zij gebonden zijn aan de bepalingen van art. 3, maar bovendien worden zij bedreigd door het vernietigings- en schorsingsrecht van Gedeputeerde Staten. Over dit recht vinden wij in onze wet geene bepalingen maar in de Memorie van Antwoord op het verslag der Tweede Kamer ²⁾ zegt de regeering: „De reden, waarom het ontwerp geen regels „stelt omtrent de geheele of gedeeltelijke vernietiging van „verordeningen niet aan hoogere goedkeuring onderworpen, „is deze, dat die regels niet kunnen afwijken van die, „welke omtrent de besluiten van de besturen der hier „bedoelde instellingen in het algemeen zullen moeten worden gesteld.” Dit onderwerp is dan ook geregeld in de wet van 10 November 1900, houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur, waar we in de artt. 22—32 de bedoelde voorschriften vinden. Voordat deze wet bestond werd deze materie voor iedere provincie afzonderlijk

1) Mr. TALMA, t. a. p. blz. 69.

2) Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer 1894—1895, No. 14.

geregeld in de door hare Staten vastgestelde reglementen. Hiertegen was in principe geen bezwaar, omdat uit de door art. 190 der Grondwet aan de Provinciale Staten verleende bevoegdheid volgt, dat zij in de onder koninklijke goedkeuring vastgestelde reglementen aan zichzelf het vernietigingsrecht kunnen toekennen. Maar wanneer zij — zooals dat meermalen geschiedde — van hunne beslissing in dezen een hooger beroep op de Kroon gaven, dan wordt dit bedenkelijk. Het gaat toch niet aan dat het lager gezag zal bepalen, wanneer en hoe het hooger gezag van dat hooger beroep gebruik mag maken en het hem zelfs geheel mag onthouden. Was dit reeds een reden om dit onderwerp bij de wet te regelen, daar kwam nog bij, dat eene regeling bij provinciaal reglement, die uit den aard der zaak hier en elders soms aanmerkelijk verschilde, niet in overeenstemming was met de eenheid, die men op het stuk van den waterstaat wilde betrachten.

De bepaling in de wet van 1900, waar het op aan komt, vinden we in art 22 waar we lezen: „De niet aan de „goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen ver- „ordeningen en besluiten van het bestuur van een water- „schap, veenschap of veenpolder kunnen bij een met redenen „omkleed besluit door hen worden vernietigd, doch niet „anders dan voor zooveel zij in strijd zijn:

„1^o. met eene wet, een algemeen maatregel van bestuur, „eene provinciale verordening of de inrichting van de instelling.

„2^o. met het algemeen belang of het provinciaal belang „of met dat van eenige andere der in dit artikel genoemde „instellingen.”

Naar aanleiding van dit en volgende artikelen zij het

mij vergund eenige opmerkingen te maken. In de eerste plaats meenden sommigen blijkens het Voorloopig Verslag ¹⁾ dat de autonomie der waterschappen, veenschappen en veenpolders te veel beperkt werd, als men aan Gedeputeerde Staten de macht gaf ook de niet aan hunne goedkeuring onderworpen verordeningen te vernietigen, zoodat er dan niets overbleef wat zij zelfstandig kunnen regelen. Wordt echter door dit vernietigingsrecht de macht der waterschappen om zelfstandig te regelen, verminderd? Naar mijne meening niet. Het vernietigingsrecht is zuiver negatief; het is een uitvloeisel van het aan de Staten opgedragen toezicht en strekt alleen tot behoud der harmonie tusschen het geheel en zijne deelen, maar laat de zelfstandige regeling door deze instellingen te maken, geheel intact. De omvang harer bevoegdheid in dezen wordt in geen deele bekort, maar Gedeputeerde Staten waken slechts, dat hunne regelingen niet strijdig zijn met andere belangen.

Welke die belangen zijn of waar ze in worden belichaamd, leert ons art. 22. De opsomming daar gegeven is limitatief. Behalve in deze gevallen mag geen besluit of verordening door Gedeputeerde Staten worden vernietigd. Want neemt men dit niet aan, „dan zouden allicht de Staten zich de „vrijheid veroorloven om in hunne reglementen nog andere „gronden tot schorsing of vernietiging op te nemen, waar „door de gelijkheid van regeling weer zou worden ver „broken ²⁾”. Bestaat er echter strijd dan behoeft dit voor

1) Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer 1896—1897, No. 39.

2) S. H. BLOEMBERGEN, Opmerkingen over het schorsings- en vernietigingsrecht en de middelen van executie tegenover de waterschappen. Leiden 1898, blz. 36.

Gedeputeerde Staten nog geen aanleiding te zijn het geheele besluit of de geheele verordening te vernietigen. In de woorden, dat kan worden vernietigd „voor zoover” er strijd is, ligt toch eene duidelijke aanwijzing wanneer een besluit geheel of slechts gedeeltelijk kan worden vernietigd.

Bezien wij nu nader waarmede deze verordeningen en besluiten niet mogen strijden, dan blijkt ons dat onder 1^o. zijn opgenomen wet of wettelijke verordening en onder 2^o. verschillende belangen.

In de eerste plaats dus op grond van strijd met eene wet wordt dit recht aan de Staten verleend. Niet altijd is men evenwel de meening toegedaan geweest, dat eene beslissing over de vraag, wanneer er strijd is met eene wet, kan behooren tot de competentie van Gedeputeerde Staten. In 1880 toch had de Minister KLERCK bij zijn ontwerp „houdende bepalingen tot verzekering van het oppertoezicht over den Waterstaat” 1) het vernietigingsrecht in geval van strijd met eene wet of het algemeen belang aan den Koning opgedragen. Hocwel erkennend, dat het recht om dit te beoordeelen in beginsel behoort tot de uitvoerende macht des Konings, zijn er toch redenen te over om het in dit geval aan Gedeputeerde Staten te verleen. Ten eerste blijft, waar aan den Koning het oppertoezicht is verzekerd, aan hem in hoogste instantie de beslissing opgedragen. Ten tweede kunnen Gedeputeerde Staten zich beter op de hoogte houden van de talloze besluiten en verordeningen uit ons ingewikkeld waterschapsbestuur voortspruitend, dan

1) Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer 1880—1881. No. 92.

dit aan het centraal gezag mogelijk zou zijn. Ten derde zou, waar aan den Koning vernietiging wegens strijd met wet of algemeen belang werd opgedragen en aan de Staten wegens strijd met eene provinciale verordening, het provinciaal belang, enz., botsingen tusschen beide niet kunnen uitblijven. Op alle deze gronden lijkt het mij dus te loven, dat de Regceering in dezen niet het ontwerp KLERCK heeft gevolgd, maar zich gehouden heeft aan de regeling, die van ouds in de meeste reglementen was gemaakt.

Ook wegens strijd met eene provinciale verordening is vernietiging mogelijk. Met verwijzing naar art. 140 der provinciale wet vroeg men in het Voorloopig Verslag II der Tweede Kamer ¹⁾ of niet naast eene provinciale verordening genoemd moest worden een provinciaal reglement? De regceering antwoordde ontkennend en wees op art. 131 der Grondwet 1848 onder vigueur waarvan art. 140 was ontstaan, terwijl art. 134 der Grondwet 1887 alleen van verordeningen spreekt. Deze opmerking kan mij echter niet bevredigen. Zooals hierboven is opgemerkt, mogen we de reglementen der waterschappen niet begrijpen onder het begrip „provinciale verordeningen”, omdat deze laatste aan art. 140; de eerste aan eene bijzondere grondwettelijke opdracht, belichaamd in art. 138, hun ontstaan te danken hebben. Kunnen dus de reglementen niet gebracht worden tot de provinciale verordeningen, dan moeten zij vallen onder de „inrichting der instelling”, want de bedoeling was, dat ook bij strijd met deze reglementen, eene verordening of een besluit kan worden vernietigd. Het begrip inrichting der instelling

1) Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer 1898—1899, No. 103.

toch is veel ruimer en omvat in ieder geval het reglement. Is dus strijd met de inrichting verboden, dan valt daaronder in de eerste plaats strijd met het reglement. Maar omdat men, zooals de Memorie van Toelichting I ¹⁾ aanvoerde, zeer zelden reglementen zal vinden, waarin de geheele natuur en bestemming van het waterschap nauwkeurig zijn omschreven en dus onder de inrichting meer kan worden verstaan, dan in het reglement is geregeld, is hier het ruimere woord „inrichting” gebezigd, als vanzelf het reglement omvattend.

Tevens zeide de Memorie van Antwoord II ²⁾: „De Grondwet onderscheidt nu inrichtingen en reglementen. Alleen de Provinciale Staten, onder goedkeuring des Konings, kunnen, zoo zegt de Grondwet, de inrichting van een waterschap wijzigen. De beoordeeling, of eene handeling strookt met de inrichting van een waterschap, kan dus niet zonder eenige contrôle van hooger gezag door het waterschap beslist worden, want anders zou in strijd met de Grondwet het waterschaps-bestuur en niet uitsluitend de waterschaps-wetgever in de inrichting wijziging kunnen brengen.”

Naast den strijd met wet of wettelijke verordening noemt art. 22 als grond voor vernietiging den strijd met verschillende belangen en wel in de eerste plaats dien met het algemeen belang. Evenals strijd met eene wet, behoort ook strijd met het algemeen belang in principe beslist te worden door het centraal gezag en niet door een provinciaal college. Toch acht ik, op dezelfde gronden als bij strijd met

1) Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer 1895—1896, No. 167.

2) Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer 1899—1900, No. 14.

eene wet, het ook hier wenschelijk, deze bevoegdheid aan de Staten op te dragen.

Ofschoon ten aanzien van strijd met eene wet van hetzelfde gevoelen als ik, meent Mr. E. DE VRIES, ¹⁾ waar het strijd met het algemeen belang geldt, anders te moeten oordeelen. Hij beroept zich daarbij op art. 153 der Gemeentewet, maar maakt zich dan m. i. aan eene inconsequentie schuldig, daar dit artikel aan den Koning, zoowel bij strijd met de wet als met het algemeen belang, de vernietiging van plaatselijke verordeningen opdraagt. Het gaat nu toch niet aan zich op dit artikel te beroepen, waar het geldt het algemeen belang, terwijl Mr. DE VRIES ten opzichte van strijd met eene wet, mijn gevoelen deelt. Bovendien acht deze het college van Gedeputeerde Staten niet in staat te beoordeelen, wat het algemeen belang toelaat of verbiedt, daar hiertoe hij alleen in staat zou zijn, die door den aard van zijnen werkring het algemeen belang kan overzien. Ik voor mij, zou niet durven beweren, dat de werkring van Gedeputeerde Staten hen belet, behalve en boven het provinciaal belang, ook een algemeen belang te onderkennen.

Over het begrip „algemeen belang” is ook in de Tweede Kamer heftig strijd gevoerd. ²⁾ Door de Reggering was naast het algemeen belang ook strijd met het belang der provincie of van een ander waterschap als grond voor vernietiging opgenomen, omdat „algemeen belang beteekende

1) Mr. E. DE VRIES, Het toezicht van hooger gezag op de waterschappen volgens hunne reglementen. Leiden 1886, blz. 178 en 180.

2) Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 1899—1900, blz. 1420 e. v.

dat, hetwelk het geheel raakt en niet de deelen." Hiermede kon de heer PIJNAPPEL zich niet vereenigen; deze afgevaardigde vatte algemeen belang op als omsluitende ook alle andere belangen van provincie en gemeente, en stelde dus voor de woorden: „of het provinciaal belang, „of met dat van eenige andere der in dat artikel genoemde instellingen”, te doen vervallen. Hierbij sloot zich de heer VAN KARNEBEEK aan; echter op dezen grond, dat de voorgestelde redactie vernietiging wegens strijd met het gemeentebelang uitsloot en deze door aanneming van het amendement kon worden verkregen. Na veel heen en weer gepraat werd dit amendement verworpen.

Hoe men nu overigens over het begrip algemeen belang moge denken, zeker is het thans, dat wegens strijd met een gemeentebelang, geen verordening of besluit kan worden vernietigd. Ook hier is wederom aangenomen, dat een waterschap en eene gemeente staatsrechtelijk op eene zelfde lijn moeten worden gesteld, een beginsel, waarop ik later nog uitvoeriger hoop terug te komen. Dit neemt echter niet weg, dat vernietiging wel zal kunnen volgen, indien het gemeentebelang tevens een algemeen belang is. ¹⁾

Ook op grond van strijd met de belangen van een ander waterschap staat de wet vernietiging toe. Met Mr. TALMA ²⁾ kan niet worden ontkend dat dit ver gaat, maar toch niet te ver. Want tegen het beginsel zelf kan met het oog op de algemeene taak, die de Staten tegenover de waterschap-

1) Zie een voorbeeld daarvan in de rede van den Minister van W., H. en N. in de Handelingen der Tweede Kamer 1899—1900, blz. 1422.

2) Mr. TALMA, t. a. p., blz. 182.

pen hebben te vervullen geen bezwaar zijn. Het gebruik maken van die bevoegdheid moet aan het beleid van het daartoe geroepen gezag worden overgelaten.

Ten slotte rest ons nog de vraag te bespreken, of het niet wenschelijk ware geweest, om ook bij strijd met de belangen van het waterschap zelf aan de Staten het vernietigingsrecht te geven. De regering zelf meende dat niet en het feit, dat in verschillende reglementen deze bevoegdheid werd gegeven was voor haar mede eene aanleiding geweest dit onderwerp bij de wet te regelen. Zij achtte het eene inbreuk op het zelfbestuur, die moeilijk te rechtvaardigen is en zocht den grond van het vernietigingsrecht, behalve in de handhaving van wet en wettelijke verordeningen, uitsluitend in de hogere en andere belangen waarvoor toezicht en oppertoezicht te zorgen hebben, niet in beter inzicht omtrent huishoudelijke belangen aan ingelanden en bestuur toevertrouwd ¹⁾.

Is, hetgeen we op blz. 44 over het karakter van het vernietigingsrecht hebben gezegd, juist, dan kan bij vernietiging om deze reden evenmin van eene inbreuk op het zelfbestuur sprake zijn ²⁾. En waar de regering den grond van dit recht zoekt in de hogere en andere belangen, waarvoor toezicht en oppertoezicht te zorgen hebben, kunnen deze belangen niet op het spel staan waar eene verordening of een besluit in strijd is met het belang van het waterschap zelf? Men zal mij misschien tegenwerpen, dat

1) Zie de Memorie van Toelichting in de Bijlagen 1895—1896, No. 167.

2) Zie „Mr. SCHEPEL, Ecnige opmerkingen naar aanleiding van het onlangs ingetrokken wetsontwerp, houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur” in het Rechtsgeleerd Magazijn 1898, blz. 31.

dan niet vernietigd behoeft te worden wegens strijd met het belang van het waterschap zelf, maar wegens strijd met het algemeen belang. Ik geef dit gaarne toe en acht niet-opneming dan ook zulk een groot gebrek niet, omdat wat strijdig is met de nuttige werking en het bestaan zelf van het waterschap tevens in strijd is met het algemeen belang. Ware opneming van dit belang in het besproken artikel dan ook misschien overbodig geweest, onjuist ware het zeker niet.

Van dit vernietigingsrecht kan door Gedeputeerde Staten, hetzij op verzoek van belanghebbenden, hetzij op aanvraag van den Commissaris der Koningin in de provincie (art. 25), hetzij ambtshalve (waartoe dan mededeeling van alle verordeningen en besluiten aan de betrokken besturen kan worden bevolen) gebruik worden gemaakt. Tegen hunne beslissing staat aan alle belanghebbenden en den Commissaris binnen 30 dagen beroep op den Koning open. De indiening van dit adres van beroep is hier eveneens geregeld als in art. 10 der wet van 20 Juli 1895 (zie blz. 61).

Wat betreft de gevolgen der vernietiging, daaromtrent bepaalt art. 30 dat deze, wanneer zij geschiedt wegens een der gevallen, bedoeld in sub 1^o, van art. 21, tevens vernietiging van alle gevolgen der vernietigde bepalingen, voor zoover die nog voor vernietiging vatbaar zijn, met zich brengt. Geschiedt zij vanwege strijd met belangen, bedoeld in sub 2^o, dan kunnen de niet met die belangen strijdige gevolgen in stand blijven.

Met de vernietiging in nauw verband staat de schorsing. Deze kan worden uitgesproken door Gedeputeerde Staten

hangende het onderzoek of eene verordening of een besluit krachtens art. 22 door hen zal worden vernietigd (art. 27) en tevens voor zoover zij meenen, dat door zoodanige verordening of besluit de belangen van een deel der ingelanden aan die van een ander deel worden opgeofferd en zij in die tegenstrijdigheid van belangen aanleiding vinden om aan Provinciale Staten eene voordracht tot wijziging van de inrichting der instelling te doen (art. 28). In sommige reglementen was vroeger dit laatste ook als een reden tot vernietiging opgenomen. Volkomen ten onrechte evenwel. Evenmin als de belangen van een kleiner deel van een waterschap mogen worden opgeofferd aan die van een grooter deel, mogen de belangen van het grooter deel ten achter staan bij die van het kleinere. Volgt nu geene verandering van de inrichting der instelling, dan zal de schorsing vervallen. Is echter wijziging tot stand gekomen en mocht niettemin het betrokken bestuur weigeren het geincrimineerde besluit in te trekken dan zal vernietiging kunnen volgen wegens strijd met de inrichting der instelling.

§ 3. Keuren of politie verordeningen. Hare totstandkoming.

In het eerste hoofdstuk is door mij betoogd, dat de wetgever, die aan art. 191 der Grondwet uitvoering had te geven, dit artikel letterlijk kon opvatten, en zonder zich te regelen naar hetgeen dienaangaande bij de behandeling van het grondwettig voorschrift door de Regeering in het midden was gebracht, aan *alle* waterschappen de strafwetgevende bevoegdheid kon verleenen. Dit heeft die wet-

gever echter niet gedaan en meegaande met het gevoelen der Regeering van 1887 heeft hij het stelsel bestendigd, dat is neergelegd in art. 1 der wet van 12 Juni 1855. Dat ik dit betreur behoeft na hetgeen ik daaromtrent op blz. 16 vv. heb gezegd, niet twijfelachtig te zijn. De wet zegt nu echter in art. 4, dat keuren of politie-verordeningen alleen door die besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders kunnen worden gemaakt, aan welke de bevoegdheid daartoe bij het reglement uitdrukkelijk is toegekend en we hebben ons daaraan te onderwerpen. De beslissing over dit recht wordt dus geheel gelegd in handen van Provinciale Staten, die het, al naar mate dit naar hunne meening in overeenstemming is met de roeping der instelling kunnen verleen of onthouden.

Dat het artikel den bestaanden toestand wenschte te behouden, blijkt duidelijk uit de tweede alinea, die bepaalt, dat besturen, welke die bevoegdheid tot hiertoe wettig hebben uitgeoefend, haar behouden, totdat door de Staten, onder 's Konings goedkeuring, anders is beslist. Onder de benaming „keuren of politie-verordeningen” behooren niet alleen te worden begrepen de strafverordeningen, „maar ook dezulke, die het recht geven molens en sluisen aan de ketting te leggen, in één woord politiedwang uit te oefenen”¹⁾. Het valt niet binnen mijn bestek over de vraag, tot hoever zich die politiedwang mag uitstrekken, hier verder uit te wijden. Voor eene uitvoerige beschouwing van dit onderwerp, zij, met voorbijgang van oudere litteratuur, verwezen

1) Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal 1894—1895, blz. 403.

naar de proefschriften van den heer R. V. BAKKER „De bevoegdheid der politie in het Nederlandsche recht” en van den heer W. A. E. VAN OS „Het recht der politie”, beide kort geleden te Leiden verdedigd.

Evenals bij art. 24 der Invoeringswet van 15 April 1886 St bl. No. 64 de in plaatselijke verordeningen te bedreigen straffen waren geregeld, geschiedde dit ook hier. Tot handhaving der gemaakte bepalingen kunnen de besturen der waterschappen tegen overtreding eene straf bedreigen van hoogstens zes dagen hechtenis of vijf-en-twintig gulden boete. De maxima zijn hier dus dezelfde als die tegen overtreding van plaatselijke verordeningen kunnen worden bedreigd; een bewijs temeer voor de staatsrechtelijke gelijkstelling van gemeenten en waterschappen. Tevens kan hieraan de verbeurdverklaring verbonden worden van de voorwerpen, door middel van de overtreding verkregen, of waarmede de overtreding is gepleegd, voorzover zij den veroordeelden toebehooren. Door de bepaling van art. 33 al. 2 van het Wetboek van Strafrecht, moest dit hier, waar het overtredingen geldt, uitdrukkelijk worden bepaald. Tevens is strafverzwaring bij recidieve mogelijk. Wij kunnen hierop toepassen wat de Regeering in de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet van 1886 zeide ten aanzien der regeling van dit onderwerp in de Provinciale wet. Wij lezen daar¹⁾: „Uit art. 91 vloeit voort dat in verordeningen wel bepalingen mogen voorkomen, betreffende de recidieve, als zijnde een onderwerp in het Eerste Boek

1) Zie Mr. SMIDT, Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. V, blz. 266.

van het strafwetboek niet behandeld. Daarbij zal men echter indachtig moeten zijn, dat het strafwetboek geen algemeene bepaling van de recidieve geeft, en dat men alzoo in de verordening zelve zal moeten omschrijven, hoever het begrip van recidieve zich daar zal uitstrekken." In art. 6 van onze wet wordt daarom bepaald, dat eene voorafgaande overtreding slechts gedurende één jaar tot verzwaring der straf bij latere overtreding leiden kan en dat het gestelde tijdvak gerekend wordt aan te vangen op 't oogenblik, dat de schuldige wegens gelijke overtreding onherroepelijk is veroordeeld. In het gewijzigd ontwerp werd als aanvangstermijn nog genoemd: „of sedert daarvoor vrijwillig het maximum der geldboete is betaald". Deze woorden liet men echter bij nadere nota van wijzigingen vervallen, omdat reeds bij art. 74 van het Wetboek van Strafrecht hierin was voorzien. Een dergelijk voorschrift vinden wij echter nog wel in art. 162 der Gemeentewet en in art. 2 der wet van 1855 St.bl. No. 102, zooals die gewijzigd zijn bij de artt. 24 en 26 der Invoeringswet, maar daar zijn zij bij vergissing blijven staan. Immers op het betoog van de Commissie van Rapporteurs uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Bijlagen 1885—1886 No. 29) waarbij de wenschelijkheid werd uitgedrukt om de bedoelde woorden uit de hierboven aangehaalde artikelen te doen vervallen, op grond dat art. 74 Wetboek van Strafrecht in de zaak reeds had voorzien, antwoordde de Regeering, dat zij zich daarmede vereenigde, terwijl dan ook in de Nota van Wijzigingen de betrekkelijke artikelen dienovereenkomstig gewijzigd zijn. In het daarop ingediend gewijzigd wetsontwerp heeft men echter verzuimd de meerbedoelde woor-

den in de artt. 23 en 25 te schrappen, en die artikelen (thans 24 en 26) werden zonder beraadslaging goedgekeurd.

Hebben wij dus nagegaan welke waterschappen tot keuren bevoegd zijn en welke straffen zij mogen bedreigen, dan rust thans op ons de taak na te gaan, hoe een dergelijke keur een geldig bestaan verkrijgt. Artikel 7 laat er zich niet over uit wie de keur moet ontwerpen; dit wordt dan ook gewoonlijk in iedere provincie afzonderlijk bepaald. Dit ontwerp moet dan eerst aan belanghebbenden worden bekend gemaakt op eene bij het reglement omschreven wijze, opdat deze gelegenheid hebben het te overwegen en daarna gedurende eenen mede bij het reglement te bepalen termijn hunne bezwaren schriftelijk¹⁾ bij het bestuur in te zenden. Blijkens het Voorloopig Verslag meenden sommige leden, dat de wet uitdrukkelijk de wijze van bekendmaking moest omschrijven, omdat zij de waarborgen moest bevatten, dat ieder inderdaad gelegenheid hebbe van het ontwerp kennis te nemen. Terecht is de Regeering hier niet op ingegaan, daar met de verscheidenheid van toestanden moest rekening worden gehouden en de waarborgen voor doelmatige kennisgeving in de reglementen konden worden neergelegd. Een uniform voorschrift zou omslachtig mochten zijn ten aanzien van de meeste instellingen en toch niet doeltreffend voor sommige andere. Deze bekendmaking geschiedt aan „belanghebbenden,” eene uitdrukking,

1) Door dit voorschrift zal gewijzigd moeten worden art. 1 van het reglement van Limburg (K. B. 18 October 1871, No. 13) dat toelaat de bezwaren mondeling in te brengen, waarvan dan door den secretarispenningsmeester een proces-verbaal wordt opgemaakt.

die hier althans zeer veel omvat. Want het zijn niet alleen zij, die bij de keur als ingelanden direct belang hebben, maar ook de ingelanden van naburige waterschappen; verder schippers, voerlieden en in 't algemeen zij, die tot het waterschap in eenige betrekking staan. Niet alleen individuen, maar ook vereenigingen en corporaties, kunnen onder het begrip belanghebbenden vallen, en dus ook de gemeenten. Omdat deze, als zelf wetgevende macht bezittend, bij de vaststelling van eene keur bijzonder belang hebben, schrijft de tweede alinea voor, dat hun tegelijk met die bekendmaking het ontwerp wordt toegezonden.

Is de termijn voor het indienen van bezwaren verstreken, dan wordt de keur vastgesteld. Door wie dit geschiedt, zegt de wet ook niet; de reglementen zullen dit dus eveneens moeten regelen. Daarna wordt zij, vergezeld van de ingediende bezwaarschriften en de beschouwingen van het bestuur daaromtrent, aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring ingezonden. Meermalen is de vraag opgeworpen, of Gedeputeerde Staten door goedkeuring der keuren, niet met de besturen der waterschappen ééne wetgevende macht vormden, wat in strijd zou zijn met de hun in art. 139 der Grondwet opgedragen dagelijksche leiding en uitvoering van zaken. Ik zou op deze vraag geen bevestigend antwoord durven geven, maar mij liever aansluiten bij de meening van Mr. BUYS, waar hij zegt: ¹⁾ „De wetgevende macht van de waterschappen berust bij „die instellingen zelven, terwijl de beslissing van Gedeputeerde Staten slechts bedoelt de uitoefening van pre-

1) Mr. Buys, t. a. p. blz. 750 (noot).

„ventief toezicht, opdat in de keuren niets voorkome, met „de wetten of het algemeen belang in strijd; en zulk „onderzoek mag zeker wel onder het dagelijksch beleid „gerangschikt worden.”

Gaan wij nu in 't kort na, hoe in de verschillende provincies de reglementen op dit punt zijn gewijzigd en wat zij aangaande de wijze van bekendmaking en den termijn voor het indienen van bezwaren voorschrijven. Noord-Holland bepaalt in zijn, bij besluit van 17 November 1903 vastgesteld algemeen reglement¹⁾, dat de keur door het College van Dagelijksch Bestuur ontworpen, gedurende veertien dagen ter inzage moet liggen van al de ingelanden en dat daarvan kennis moet worden gegeven door aanplakking. De bezwaren worden schriftelijk bij het Dagelijksch Bestuur ingediend, en met de voordracht aan de Hoofdingelanden toegezonden, die de keur vaststellen (art. 57 en 69). In Zeeland²⁾ wordt het ontwerp der keur gemaakt door het dijkbestuur en, veertien dagen voor de behandeling in de vergadering van den dijkraad, algemeen verkrijgbaar gesteld en ter inzage gelegd van al de grondeigenaars en inwoners van het waterschap op eene daartoe geschikte plaats na voorafgaande bekendmaking, aan te plakken aan het huis der gemeente waartoe het waterschap behoort. De keur wordt na dien termijn door den dijkraad vastgesteld. Ook Utrecht draagt blijkens de bij besluit van 4 November 1904 vastgestelde wijzigingen van het algemeen reglement³⁾ het ontwerpen der keuren aan het

1) BOOGAARD, 40^{ste} vervolg, blz. 313.

2) BOOGAARD, 8^{ste} vervolg, blz. 37.

3) BOOGAARD, 41^{ste} vervolg, blz. 198.

bestuur op. Hier wordt echter de termijn van ter inzage liggen na voorafgaande openbare kennisgeving, op dertig dagen gesteld. Deze komt mij wenschelijker voor dan die van veertien dagen; want hij moet niet te kort zijn, omdat het voor belanghebbenden eene zaak van gewicht kan betreffen, waarvoor besprekingen en opmctingen noodig zijn, die niet overhaast mogen geschieden. De vaststelling der keur geschiedt hier eveneens door het bestuur. In Friesland wordt, blijkens de wijziging van het algemeen reglement voor de zeeverende waterschappen bij besluit van 16 Juli 1896, 1) het ontwerpen der keur aan het dijkbestuur opgedragen, dat een afschrift of afdruk minstens twintig dagen op de door dit aan te wijzen plaats of plaatsen voor de belanghebbenden ter inzage legt, nadat daarvan aankondiging is gedaan door aanplakking en door bekendmaking in een of meer der in de provincie uitgegeven dag- of nicuwsbladen. De indiening der bezwaren geschiedt niet bij het dijkbestuur, maar bij de volmachten, die ook de keur vaststellen (artt. 6 en 154).

Bij het nicuwe algemeen reglement voor de waterschappen in Noordbrabant, 2) ontwerpt het bestuur de keur en stelt haar ook vast. Zij wordt gedurende veertien dagen ten kantore van den secretaris ter inzage van belanghebbenden neergelegd, nadat daarvan kennisgeving is gedaan door aflezing en aanplakking in de gemeenten, binnen het waterschap gelegen, op de aldaar gebruikelijke wijze. Nadat de keur is vastgesteld, wordt zij nog eens veertien dagen ter

1) BOOGAARD, 33^{ste} vervolg, blz. 150.

2) BOOGAARD, 40^{ste} vervolg, blz. 248.

inzage van belanghebbenden nedergelcgd, voordat zij aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring wordt gezonden. Een m. i. zeer juiste maatregel, die vroeger alleen in Limburg was voorgeschreven. Na de vaststelling kunnen er toch, door mogelijk aangebrachte wijzigingen, nieuwe bezwaren zijn gerezen, waarop, als deze niet meer bij Gedeputeerde Staten kunnen worden ingediend, geen acht zou worden geslagen. Eerst na verloop van dezen termijn wordt de keur aan Gedeputeerde Staten ingezonden. Zooals ik reeds zeide, bezat Limburg sedert 1871 een dergelijk voorschrift ¹⁾. Ontwerpen en vaststellen geschiedt hier beide door het waterschapsbestuur, dat de keur veertien dagen voor *een ieder* ter lezing nederlegt, waarvan openbare kennisgeving geschiedt. Bovendien is bepaald, dat binnen dertig dagen na afloop van die ter lezing ligging de keur moet worden vastgesteld, Ook Zuid-Holland ²⁾ heeft den termijn voor inzage der keur op een maand gesteld, waarvan openbare kennisgeving moet geschieden. Ontwerpen en vaststellen is ook hier de taak van het bestuur. Het nieuwe Grondreglement voor de waterschappen in Overijssel ³⁾, vastgesteld bij besluit van 18 November 1903 bepaalt, in afwijking van het oude, niets over deze onderwerpen, maar verwijst te dien aanzien naar de bijzondere reglementen der waterschappen, terwijl Groningen en Drenthe over deze aangelegenheid geheel zwijgen.

Hebben nu Gedeputeerde Staten kennis gekregen van de vastgestelde keur, dan moeten zij deze in zijn geheel

1) BOOGAARD, 8^{ste} vervolg, blz. 124.

2) K. B. 24 Augustus 1856, No. 63.

3) BOOGAARD, 40^{ste} vervolg, blz. 339.

goed- of afkeuren; er wijzigingen in te maken of haar gedeeltelijk goed te keuren is hun niet geoorloofd. Wel kunnen zij echter met het betrokken waterschap in briefwisseling treden om het te verzoeken aan zekere bezwaren tegemoet te komen of inlichtingen te verstrekken. Hiermede kan natuurlijk eenige tijd heengaan en daarom komt het mij niet wenschelijk voor, zooals enkele leden der Tweede Kamer wenschten, de Staten aan een termijn te binden, omdat dan aan het onderzoek somtijds niet de vereischte zorg zal kunnen worden besteed.

Hoe hunne beslissing ook zij, zoodra deze gevallen is, wordt zij aan het bestuur der instelling, dat de keur ter goedkeuring heeft aangeboden medegedeeld, benevens aan de besturen der gemeenten bedoeld in art. 7 lid 2.

Weigeren Gedeputeerde Staten de goedkeuring, dan doen zij dit bij een met redenen omkleed besluit, ten einde hun, die tegen deze beslissing appel wenschen aan te teekenen, de gronden hunner weigering te doen kennen. Die voorziening kan door het betrokken bestuur binnen dertig dagen na ontvangst der beslissing van Gedeputeerde Staten bij den Koning worden gevraagd.

Is de keur door Gedeputeerde Staten goedgekeurd, dan brengt het bestuur die beslissing onmiddellijk ter openbare kennis en legt de keur gedurende dertig dagen na dagteekening der bekendmaking voor belanghebbenden ter visie. Hier is dus wel voor alle waterschappen één termijn vastgesteld. In die dertig dagen kunnen zoowel belanghebbenden als de Commissaris der Koningin voorziening vragen. Dit adres van beroep, aan de Koningin gericht, wordt ingediend bij den Commissaris, die daarop den dag van

ontvangst aanteekent en het vervolgens doorzendt. Deze maatregel, ook reeds bij art. 5 der Wet houdende bepalingen omtrent verveningen genomen, dient in de eerste plaats om geschil over den datum van indiening te voorkomen en tevens opdat de Commissaris kan toezien, dat de afkondiging niet plaats hebbe, voordat Hare Majesteit op het beroep heeft beslist.

Is nu dit beroep op de Koningin wenschelijk? Deze vraag kon voor de tot standkoming dezer wet alleen jure constituendo beantwoord worden, omdat van besluiten door Gedeputeerde Staten krachtens art. 158 der Provinciale Wet genomen, geen hooger beroep openstond. Dit deed dan ook Mr. DE VRIES in zijn proefschrift¹⁾ op gronden, die ook nu ter verdediging van het voorschrift van art. 9 kunnen gelden. In de eerste plaats acht deze een dergelijk beroep noodig, omdat „de handhaving immers der betrokken „belangen in het algemeen, tegenover het te geringschatten „of over het hoofd zien door Gedeputeerde Staten” haar eischt. En verder omdat, wanneer Gedeputeerde Staten eens met de wet of het algemeen belang strijdige keur hebben goedgekeurd en er geen hooger beroep is, zulk een besluit wel is waar krachtens art. 166 der Provinciale Wet kan worden vernietigd, maar in dien tijd kan de keur reeds gevolgen hebben gehad, die niet zoo gemakkelijk voor vernietiging vatbaar zijn. Is echter beroep op den Koning voorafgegaan, en heeft deze de keur toegelaten, dan behoeft men geen vrees meer te koesteren voor opheffing na korten tijd; want 's Konings oordeel is reeds

1) Mr. E. DE VRIES, t. a. p. blz. 195.

ingeroepen. En tenslotte zijn Gedeputeerde Staten, als geen beroep is toegelaten, volkomen heer en meester en kan het toezicht ontaarden in zelfregeeren, doordat zij hunne toestemming slechts willen verleen en als deze of gene bepaling wordt opgenomen of weggelaten.

Een krachtig middel tot verzekering van het oppertoezicht is ook de bepaling, dat de Commissaris der Koningin zelfstandig in hooger beroep kan komen. Daardoor kan, als de belanghebbenden stilzitten toch aan het oppertoezicht gelegenheid worden gegeven zich uit te spreken.

Een andere vraag, die hier besproken dient te worden is deze, of de belanghebbende, die tegen de goedkeuring eener keur door Gedeputeerde Staten hooger beroep aantekent; dit, behalve naar aanleiding van hetgeen in die keur is bepaald, ook mag doen terwille van bepalingen, die, volgens hem ten onrechte, daarin niet zijn opgenomen. Bij Kon. Besluit van 15 Augustus 1902 No. 82¹⁾ is eene dergelijke kwestie beslist. Het gold hier een beroep ingesteld door den burgemeester van Klundert tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noordbrabant tot goedkeuring eener keur van het waterschap: „de Haven en Sassen van Zevenbergen”. Deze burgemeester gaf te kennen: „dat gedurende de vier laatste maanden van het jaar (suiker-campagne) het verkeer zoo groot is, dat er noodzakelijk een onafhankelijk persoon door het waterschap moet aangesteld worden, die de schepen nummert, zoodat er regelmaat in de doorvaart komt”;

„dat er, daar het havengeld zoo hoog is, dat er groot over-

1) BOOGAARD, 39^{ste} vervolg, blz. 145.

schot blijkt te bestaan, een stel eb- en vloeddeuren gemaakt zou kunnen worden, zoodat men geregeld kan schutten”.

Dit beroep is bij genoemd besluit ongegrond verklaard en wel op deze gronden: „dat tegen de door Gedeputeerde Staten verleende goedkeuring iedere belanghebbende bij ons in beroep kan komen,”

„dat dit beroep noodwendig alleen den inhoud der keur kan betreffen, wanneer de appellant meent, dat de keur bepalingen bevat, die des appellants rechten of belangen benadeelen,”

„dat dit beroep niet is gegeven voor het geval, dat in de keur geen bepalingen zijn opgenomen, die de belanghebbende meende dat daarin òf voor zijn belang, òf, gelijk in casu, in het belang van orde en regelmaat in het waterschap moesten opgenomen zijn,”

„dat toch het initiatief van dergelijke keuren geheel aan het bestuur is overgelaten, en alleen om in werking te kunnen treden de goedkeuring van Gedeputeerde Staten of van Ons vereischt wordt, doch het nòch Gedeputeerde Staten, nòch Ons goorloofd is verandering in de keur te maken.”

Eene dergelijke beslissing schijnt mij toe volkomen juist te zijn. Het toezicht en oppertoezicht door Gedeputeerde Staten en Regeering uitgeoefend, heeft toch uitsluitend ten doel er voor te waken, dat de waterschappen zich tot hunnen werkring bepalen, maar laat hen daarbinnen volkomen vrij.

Dat op het ingestelde beroep de Raad van State moet worden gehoord, behoefde in art. 9 niet te worden vermeld. Immers uit art. 23 der wet van 21 December 1861, St.bl. No. 129, volgt, dat in deze geschillen, zijnde ge-

schillen van bestuur, van de Raad van State die afdeeling, welker samenstelling geregeld is in het 2^{de} lid van art. 13, moet worden gehoord. Dat in art. 19 onzer wet de Raad van State expressis verbis is genoemd, volgt hieruit, dat de daar genoemde bevoegdheid niet valt onder die, welke in art. 22 der wet van 1861 aan haar worden opgedragen.

Is er gedurende den in art. 9 gestelden termijn geen adres van beroep ingediend, of is op een zoodanig beroep beslist, dan kan worden overgegaan tot de afkondiging der keur. Blijkens het Voorloopig Verslag wilden sommige leden, in navolging van art. 171 der Gemeentewet, voor spoedeischede gevallen de afkondiging onmiddellijk na de vaststelling doen plaats hebben. Hiermede kon de regering zich niet vereenigen, er op wijzende, dat eene regeling als de voorgestelde, reeds lang bestond en geen bezwaar had opgeleverd, terwijl de wet van 9 October 1841, St.bl. No. 42, macht geeft om bij dringend of dreigend gevaar te handelen. Tevens zou ik willen opmerken, dat analogie met de gemeentewet hier niet te pas komt. Daar toch ontstaat bij de vaststelling eene rechtsgeldige verordening, terwijl slechts mededeeling aan Gedeputeerde Staten is geëischt. Hier is er geen verordening voordat Gedeputeerde Staten, of in hooger beroep de Koning, haar uitdrukkelijk hebben goedgekeurd. Daar wordt bij afkondiging direct na de vaststelling slechts een termijn opgeheven, terwijl hier iets zou worden afgekondigd, dat rechsens nog geen verordening is. Deze afkondiging is voor het verbindend zijn der keur noodzakelijk, maar hoe zij

geschiedt, wordt geheel aan het reglement der instelling overgelaten. Dit nu komt mij voor geen gelukkige bepaling te zijn. Het doel toch, waarmede al deze waterstaatswetten in het leven zijn geroepen, was om meer eenheid te brengen in zaken den waterstaat betreffende. Nu kan ik mij begrijpen, dat, in aanmerking genomen het groot aantal en de verschillende inrichting dezer instellingen, het soms niet mogelijk was alle aan ééne bepaling te binden en men dus de regeling van een bepaald punt aan de reglementen moest overlaten. Die noodzakelijkheid bestond echter hier naar mijne meening niet. Welk bezwaar kan er bestaan om aan alle waterschappen ééne wijze van afkondiging en één formulier voor te schrijven? Eischt verschil in ligging en taak voor dit waterschap een ander formulier dan voor dat? Laat men dit alles aan de reglementen over, dan zal het in alle provinciën verschillend kunnen worden geregeld gelijk dit vroeger reeds het geval was.

De wet bepaalt ook niet binnen welken tijd die afkondiging moet plaats hebben; alleen geeft zij een termijn vóór het verstrijken waarvan het niet mag geschieden. Ook de algemeene reglementen laten zich hierover niet uit, slechts dat van Friesland bepaalt, dat de afkondiging binnen een maand na het tijdstip, waarop, volgens art. II der wet van 1895, tot afkondiging kan worden overgegaan, moet zijn geschied. In alle provincies is het dagelijksch bestuur hiermede belast. Alleen in Limburg is het de taak van den voorzitter. Behalve in Noord-Holland, dat in zijn algemeen reglement hierover zwijgt, moet overal de afkondiging geschieden volgens een vast formulier. Hierin is dan meestal tevens vermeld, dat de afkondiging heeft

plaats gehad, tenzij daarvan, zooals in Zeeland, een verbaal wordt opgemaakt.

Over de vraag of afwijking van dit formulier de nietigheid der daarbij afgekondigde keur tengevolge heeft is door ons hoogste rechtscollege niet altijd op dezelfde wijze beslist. In vroegere jaren werden de voorschriften, voor afkondiging van verordeningen gegeven, door den Hoogen Raad zeer streng geïnterpreteerd en werd door hem niet gedoogd: „dat eenige afwijking, hoe gering ook, van de „tot in de kleinste bijzonderheden vastgestelde formulier, „worde toegelaten”.¹⁾

Hiervan is hij evenwel teruggekomen en meermalen is sedert beslist, dat niet iedere afwijking van het formulier de daarbij afgekondigde verordening onverbindend maakt. Zoo werd bij arrest van 14 Februari 1884 overwogen, dat, wanneer de afwijking van het formulier van dien aard is, dat daardoor de zin geene verandering ondergaat, zoodanige afwijking de afkondiging niet vitieert, wat ook de reden was, waarom bij arrest van 19 December 1892 W. v. h. R. No. 6288 een cassatiemiddel, dat op eene tegenovergestelde meening was gebaseerd, ongegrond werd verklaard. Het laatst werd in dezen zin beslist bij arrest van 30 Juni 1902 W. v. h. R. No. 7806 overwegende, dat eene ten deele geheel overtollige bijvoeging de afkondiging niet vitieert.

Bij deze laatste meening van den Hoogen Raad sluit ik mij gaarne aan. Het gaat toch niet aan, om een vergeten komma of eene spelfout eene geheele afkondiging nietig

1) H. R. 7 November 1881 W. 4706. Zie verder in denzelfden geest de arresten van 22 Mei 1876 W. 4003, 28 Augustus 1877 W. 4156; 19 Mei 1880 W. 4520 en 19 April 1881 W. 4651.

en de verordening dus op het betrokken geval niet toepasselijk te verklaren. Zeker, ik ben het met Mr. RELING KNAP eens, als hij zegt ¹⁾: „een formulier van afkondiging wordt vastgesteld om in acht genomen te worden;” maar dat formulier kan toch zeer goed in acht genomen zijn, al is er een komma vergeten! De rechter moet toch niet tot een slaaf van de letter der wet gemaakt worden! En trouwens, waar staat de bepaling, dat elke afwijking van het formulier, ook de geringste, die onmogelijk aan den zin der woorden iets kan veranderen, de afkondiging nietig maakt? Wij mogen dat toch zeker niet halen uit art. 11 al verstaan wij onder het daar gebezigde „afgekondigd” ook hetzelfde als art. 168 der Gemeentewet, onder „behoorlijk afgekondigd.”

Naar mijne meening moeten wij bij de beoordeeling, of de afkondiging al dan niet als geldig mag worden beschouwd, ons afvragen, of door de afwijking van het formulier ook een verschil van beteekenis mogelijk is. En blijkt dit het geval te zijn, dan acht ik natuurlijk ongeldigverklaring noodzakelijk. Maar is de beteekenis volkomen dezelfde gebleven, dan zie ik er geen bezwaar in de afkondiging als geldig te beschouwen. En werpt men mij tegen, dat er bij eene dergelijke opvatting geen zekerheid bestaat, dat de vraag, of er verschil van beteekenis mogelijk is of niet, door den rechter steeds in gelijken zin zal worden beantwoord, dan erken ik zeer zeker dat dit een bezwaar is. „Maar”, zoo zegt Mr. OPPENHEIM, ²⁾ ten

1) Mr. REELING KNAP, t. a. p. blz. 22.

2) Mr. J. OPPENHEIM, Het Nederlandsch Gemeenterecht, Deel II, blz. 124.

aanzien van deze zelfde kwestie met het oog op plaatselijke verordeningen, „daaraan is dan ook weer het voordeel verbonden, dat Burgemeester en Wethouders er door geprikkeld worden, zich met de meest mogelijke nauwkeurigheid te houden aan de bewoordingen van het formulier. Want al is de Hooge Raad minder bar dan voorheen, hij blijft nog terdege er aan hechten, dat zin en bedoeling van het voorgeschreven formulier, onder geen voorwaarde te loor gaan.”

De dag der afkondiging bepaalt ook den dag van het in werking treden, dat de wet op den derden dag na de afkondiging stelt, indien de keur geen ander tijdstip daartoe aanwijst. De meeste reglementen houden zich hier stilzwijgend aan, of herhalen dit voorschrift, zooals Friesland. Alleen de reglementen van Zeeland en Limburg bepalen, dat de keuren respectievelijk op den achtsten en vijftienden dag na de afkondiging in werking treden. Dit voorschrift zal in verband met onze wet gewijzigd moeten worden. Want art. 12 staat wel toe, dat de keur zelf een ander tijdstip voor het in werking treden aanwijst (wat met het oog op plaatselijke omstandigheden noodig kan zijn), maar niet, dat het algemeen reglement voor alle in die provincie te maken keuren een van de wet afwijkenden termijn van in werking treden bepaalt.

Opdat ieder in de gelegenheid zij, van de nu geldig bestaande keur kennis te nemen, schrijft art. 13 voor, dat de keuren voor den tijd van drie maanden voor een ieder ter lezing moeten worden gelegd. Om de kennismeming nog algemeener te maken, worden zij in druk of in afschrift, tegen betaling der kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld en bovendien

medegedeeld aan de Colleges, die haar zullen hebben toe te passen, n.l. het kantongerecht, de arrondissements-rechtbank en het gerechtshof, waaronder de instelling behoort en aan het Openbaar Ministerie bij die Colleges. Bevreemding wekt het voorzeker, dat onder hen, aan wie de keur wordt medegedeeld, niet zijn opgenomen de besturen der gemeenten, bedoeld in art. 7. In het Voorloopig Verslag werd hierop de aandacht gevestigd en achtte men de opneming der gemeentebesturen wenschelijk, maar de Regeering was het, blijkens hare Memorie van Antwoord, hiermede niet eens en verklaarde, dat: „de mededeeling aan de gemeentebesturen, in voorafgaande artikelen voorgeschreven, beoogt het bevorderen van een deugdelijk onderzoek. Is eenmaal dat onderzoek geheel beëindigd, dan is er geen grond voor zoodanig voorschrift.” Naar mijne meening kan de mededeeling aan bedoelde Colleges, zonder twijfel, nuttig zijn, opdat, wanneer deze het plan opvatten enig onderwerp bij plaatselijke verordening te regelen, zij op de hoogte zijn van de bepalingen, die daaromtrent door de geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied liggende waterschappen zijn gemaakt en zij dus botsing kunnen voorkomen. Dit hebben ook de Staten van Utrecht begrepen, toen zij bij besluit van 4 November 1904, art. 129 van het reglement voor de waterschappen dezer provincie in dier voege wijzigden, dat „de afgekondigde keuren boven de mededeeling, voorgeschreven bij art. 13 der wet van 20 Juli 1895, in druk of in afschrift worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten en aan de besturen der gemeenten, op welker grondgebied zij kracht zullen hebben.”

**§ 4. Keuren of politieverordeningen. Hare uitvoering,
herziening en vernietiging.**

Wie met de zorg voor de uitvoering der keuren belast is, wordt door het reglement aangewezen. In alle provincies rust deze taak op de schouders van het uitvoerend gezag, meestal eenvoudig „het bestuur” genoemd; ook wel het dagelijksch bestuur (zooals in Noord-Holland en Noordbrabant), of het dijksbestuur (zooals in Zeeland en Friesland).

Tot de bevoegdheden, die de besturen ter uitvoering der keuren bezitten, behoort thans ook die tot het op kosten der overtreders doen wegnemen, beletten, verrichten of in vorigen toestand herstellen van hetgeen in strijd met die keuren is of wordt gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen. Eene soortgelijke bevoegdheid was den besturen reeds bij art. 2 sub 1 der wet van 9 October 1841 St.bl. No. 42 toegekend, maar om in de uitvoering der keuren beter te kunnen voorzien, scheen het wenschelijk hier eene bepaling als art. 180 der Gemeentewet bevat, op te nemen. Wat is de reden, dat een dergelijk voorschrift eerst in de Gemeentewet en daarna in tal van andere wetten¹⁾ werd opgenomen? Zou het zonder dat niet mogelijk zijn door het aanwenden van politiedwang kracht bij te zetten aan het gebod of verbod en de nakoming er van af te dwingen? Is deze bepaling alleen hierom opgenomen om voor het vervolg ieder geschil af te snijden

¹⁾ Zie eene opgave dier wetten bij Mr. OPPENHEIM, t. a. p., II. blz. 91 noot 4.

over de wettigheid der bevoegdheid die zij schenkt 1)? Zeer zeker niet; ook zonder dat de wet er van gewaagde, zouden de hier bedoelde besturen de uitvoering der keuren, krachtens de taak van het openbaar gezag door politiedwang kunnen verzekeren. „Want”, zoo is in het Weekblad voor Burgerlijke Administratie van 8 Juli 1898 No. 2560 zeer juist opmerkt „politiedwang is een van de vormen zelve, waarin zich de uitvoering der verordeningen openbaart”. En evengoed als deze door toezicht, waarschuwing of bevel kunnen worden gehandhaafd, kan dit met de daad geschieden, tenminste voorzoover de aard van het wettelijk voorschrift de toepassing daarvan gedooft; want bij die, welke eene verplichting op den ingeland leggen, welke niet in zijn plaats door het uitvoerend gezag vervuld kan worden of waartoe hij niet onmiddellijk gedwongen kan worden, is dit niet mogelijk.

De afdoende reden van dit voorschrift is echter dat, zonder dit, de kosten uit de aanwending van den politiedwang voortvloeiende niet zouden kunnen worden verhaald op den overtreder, maar moeten komen ten laste van de kas der corporatie, te wier behoefte de dwang uitgeoefend wordt 2). Om die kosten door den overtreder te doen dragen is een voorschrift van den algemeenen wetgever noodig. Bovendien kan het bestuur op grond van dit artikel er toe overgaan politiedwang uit te oefenen, ook al betwist de overtreder de wettigheid der keur. Zoolang die keur bestaat

1) Zie de Memorie van Toelichting bij de Gemeentewet in: Mr. J. H. G. BOISSEVAIN, De Gemeentewet, blz. 906.

2) ROËLL en OPPENHEIM, Bijdrage tot regeling der administratieve rechtspraak, I, blz. 172.

moet zij worden geëerbiedigd en is op hem, die haar overtreedt, art. 14 toepasselijk; deze mag niet door een beroep op rechten of belangen datgene, wat het publiek belang schijnt te vorderen, vertragen of belemmeren ¹⁾).

Vergelijken wij art. 180 der Gemeentewet met art. 14 van onze wet, dan zien wij dat de tekst op verschillende punten is gewijzigd. De Gemeentewet toch geeft aan Burgemeester en Wethouders het recht te doen wegnemen hetgeen in strijd met eene verordening is „daargesteld”. Dit germanisme is gelukkig uit ons artikel verdwenen en vervangen door de woorden: „gemaakt of gesteld”, zonder dat de bedoeling van den wetgever is veranderd.

In de tweede plaats valt eene uitbreiding op te merken. Terwijl art. 180 slechts machtigt tot het doen wegnemen, beletten of verrichten van hetgeen strijdig met de verordening is daargesteld, ondernomen of nagelaten, verleent ons artikel bovendien de bevoegdheid om in den vorigen toestand te herstellen wat was beschadigd of weggenomen. Dit acht ik eene belangrijke verbetering. Niet omdat volgens art. 180 het Gemeentebestuur niet zou mogen doen herstellen wat was beschadigd of weggenomen, maar het kan dit niet doen „op kosten der overtreders”, wat nu aan het bestuur van het waterschap wel is geoorloofd. En hiermede kom ik vanzelf op het voornaamste geschilpunt tusschen meergenoemde artikelen. De Gemeentewet toch zegt, dat de kosten, door het Gemeentebestuur gemaakt voor het wegnemen, beletten of verrichten, „desnoods” op den overtreder kunnen worden verhaald, welk woord in

1) c.f. Hof Amsterdam 30 Juni 1896, P. v. J. 1896, No. 66.

de keurenwet is weggelaten. Niet dat hierdoor iets anders is bedoeld. De verschillende schrijvers, die de Gemeentewet hebben behandeld, zijn het er, voorzoover ik kon nagaan, allen over eens, dat dit woord als overtollig moet worden aangemerkt. En ook reeds de Regeering meende, blijkens haar antwoord op eene opmerking van de Commissie van Rapporteurs: „dat het artikel de uitdrukking „desnoods ten koste” bezigt, omdat niet altijd het wegnemen, beletten of verrichten kosten zal veroorzaken. Het zal soms eenvoudig door de politiedienaren der gemeente kunnen geschieden.” Laat men nu dit woord weg, dan blijft de bedoeling volkomen dezelfde en is iedere dubbelzinnigheid (als zou het aan het Gemeentebestuur vrij staan die kosten naar zijn goedvinden al of niet op de overtreders te verhalen) vermeden. De kosten, die tot herstel gemaakt zijn, moeten in ieder geval door den overtreder worden vergoed, maar zijn deze, om de een of andere reden nihil, dan is er dientengevolge ook niets te verhalen en gaat de overtreder vrij uit.

Over de wijze, waarop deze kosten worden ingevorderd, zegt onze wet niets. De meest wenschelijke weg schijnt mij toe die van invordering bij dwangbevel op den voet, waarop dit geregeld is voor het verhaal der kosten van de uitvoering van voorschriften aan besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders gegeven, bij de wet van 10 November 1900, St.bl. No. 176, houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur en later bij art. 47 der Woningwet (wet van 22 Juni 1901, St.bl. No. 158).

Niet dadelijk echter kan het bestuur tot dezen politie-dwang zijne toevlucht nemen. Eerst moet de belanghebbende

schriftelijk worden gewaarschuwd, tenzij spoedeisende gevallen onmiddellijke voorziening noodig maken. Daar echter het oordeel over de urgentie geheel aan het bestuur is overgelaten, geeft dit voorschrift weinig waarborg tegen het te snel ingrijpen van het bestuur.

Met de zorg voor de uitvoering der keuren is nauw verbonden en maakt er als het ware een deel van uit de opsporing der overtredingen. Hiermede belast art. 15 den voorzitter en de leden van het in het eerste lid van art. 14 bedoelde bestuur en de beëdigde beambten der instelling, evenals dat bestuur zelf, ieder voor zooveel zijn waterschap, veenschap of veenpolder betreft. Deze overtredingen behoeven hier echter niet onvermijdelijk tot eene strafvervolging te leiden, want het bestuur kan gedurende dertig dagen na de bekeuring met de bekeurden in schikking treden. Over de bestendiging der transactie is bij de behandeling van deze wet weinig gesproken; misschien wel omdat het voor en tegen eenige jaren vroeger grondig was overwogen. Dit voorschrift toch is in de wet overgenomen uit art. 22 der wet van 9 October 1841, St.bl. No. 42, dat bij de Invoeringswet van 15 April 1886, St.bl. No. 64, in art. 10, sub 5, uitdrukkelijk werd gehandhaafd. De Regeering was reeds van plan geweest, de transactie hier te doen vervallen, zooals blijkt uit de Memorie van Toelichting ad art. 11, 1) waar wij lezen: „kan men de transactie uit het fiscale strafrecht nog niet geheel verbannen, althans niet zonder de fiscale wetgeving aan eene geheele herziening te onderwerpen, de tijd schijnt

1) Mr. SMIDT, t. a. p. V, blz. 228.

gekomen om haar althans te doen verdwijnen uit de niet-fiscale, speciale wetten." Maar door een amendement van de Commissie van Rapporteurs, dat ten slotte door de Regeering werd overgenomen, bleef de transactie in waterschapskeuren behouden en is nu weer in de wet van 1895 opgenomen.

Vragen wij ons af, of wij het mochten toejuichen, dat de bevoegdheid der waterschapsbesturen, om met de bekeurden in schikking te treden, zoo, zonder eenige restrictie, in de wet is opgenomen, dan geloof ik, dat ons antwoord ontkennend moet zijn. Tot op zekere hoogte ben ik het met de toelichting van het bovengenoemde amendement, door den heer VAN DER KAAJ gegeven ¹⁾, eens, waar deze zegt, dat de bezwaren in het algemeen aangevoerd tegen de transactie, wanneer men te doen heeft met overtreding van waterschapskeuren, niet, of niet zoo zwaar wegen. Hier is het niet het Openbaar Ministerie, dat met de overtreders transigeert, hier zijn het geen ambtenaren van de belastingen, maar hier legt eenvoudig een college, dat alleszins bevoegd is om te oordeelen over den aard der overtredingen, eene boete op, d. w. z. veroordeelt den overtreder tot eene praestatie, waar deze zich bij neerlegt. Dit is de transactie bij waterschapskeuren. Ik kan mij dan ook het argument van den heer MURMAN in zijn proefschrift ²⁾ tegen de transactie aangevoerd, dat nl. de overtreder zich bewust is voor eene zekere som, die hij met het bestuur wel zal vaststellen, van zijne straf af te komen,

1) Mr. SMIDT, t. a. p. V, blz. 158.

2) Mr. G. H. MURMAN, Eenige opmerkingen over de uitvoering van art. 191 der Grondwet. Leiden 1894. blz. 53.

niet begrijpen. Dit toch geschiedt allerminst. Hier is geen sprake van loven en bieden, maar het bestuur beboet en de overtreder betaalt of weigert, in welk geval de strafrechter uitspraak zal hebben te doen.

Mijn bezwaar is er dan ook niet tegen gericht dat er mogelijkheid van transactie bestaat, maar wel hiertegen, dat die transactie in alle gevallen mogelijk is, dat de wet niet bepaalt op welken voet kan worden getransigeerd. In die wetten, waarin de transactie dan ook bijna uitsluitend wordt gevonden, in de belastingwetten, zijn wel degelijk voorwaarden voor de bevoegdheid tot transactie gesteld, welke ik in onze wet ook gaarne had zien opgenomen. In de eerste plaats moet schikking alleen mogelijk zijn als slechts door verzuim of abuis is overtreden. Waar het oogmerk van fraude met zekerheid vaststaat en het bewijs der overtreding naar eisch van rechten kan geleverd worden, bestaat voor transactie geen grond¹⁾. En in de tweede plaats moet het initiatief van den overtreder uitgaan en alleen op verzoek van den bekeurde worden getransigeerd. Want de strafbepalingen in een waterschapskeur behooren tot het strafrecht en hebben dus o. a. ook ten doel den overtredders eenig leed te berokkenen; ware dit niet het geval, dan kon men met eenvoudigen politiedwang en aanleg of vernietiging van werken op kosten der weerbarstigen volstaan.

Staan wij nu een oogenblik stil bij de vraag, waarom trent getransigeerd kan worden, dan blijkt ons, dat de bedoeling van ons artikel is, dat dit alleen over geldboete kan geschieden. „In de zeldzame gevallen”, zoo lezen wij in de

1) Mr. L. A. D. NIJPELS, Het Rijksfiscaal Strafprocesrecht, blz. 43.

Memorie van Antwoord op het verslag der Eerste Kamer, 1)
 „dat de keur *enkel* hechtenis stelt, en alzoo boete uitsluit,
 „verhindert niet de wet, maar de keur zelve het in schik-
 „king treden, vermits bij schikking alleen boete kan worden
 „opgelegd.” Niet bij iedere transactie is deze echter tot
 boete beperkt, maar zij kan ook wel degelijk gevangenis-
 straf of hechtenis betreffen. Mogen wij ten minste Mr. NIJPELS
 gelooven, dan heeft het in de bedoeling gelegen van den
 wetgever, die de Algemeene wet van 26 Augustus 1822
 St.bl. 38 over de heffing der rechten van in-, uit- en
 doorvoer en van de accijnsen, alsmede van het tonnegeld der
 zeeschepen, tot stand bracht, dat ook over gevangenisstraf
 kan worden getransigeerd. 2)

De opbrengst der boeten, bij schikking opgelegd, komt
 ten bate van de instelling. Dit voorschrift vinden wij niet
 in het oorspronkelijk art. 22 der wet van 1841, maar is
 er in gebracht bij de Invoeringswet van 1886 door het
 bovengenoemd amendement en zoo in onze wet opgenomen.
 Heeft men eenmaal de transactie in waterschapskeuren aan-
 vaard, dan is dit voorschrift er een noodzakelijk gevolg
 van. De zaak gaat dan geheel buiten de rechterlijke macht
 om en het zou onbillijk zijn, om ook deze boeten in de
 Staatskas te doen vloeien, want de Staat heeft hier niet,
 zooals anders, te zorgen voor rechtspleging en ten uitvoer
 legging der straf.

In het oorspronkelijk ontwerp luidde het laatste lid van
 art. 15 aldus: De betaling van het bij schikking bepaalde

1) Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal 1894/95,
 blz. 340.

2) Mr. NIJPELS, t. a. p. blz. 43.

wordt niet beschouwd als de vrijwillige betaling, in art. 6 bedoeld. Zooals wij hierboven zagen, is bij de behandeling uit art. 6 de vrijwillige betaling weggelaten. In verband daarmee is ook art. 15 gewijzigd, omdat bij vrijwillige betaling der geldboete volgens art. 74 Wetboek van Strafrecht het maximum wordt betaald, en daaronder nooit kan begrepen worden, de betaling van het bij schikking bepaalde.

Eene wet kan alleen door eene latere wet voor het geheel of gedeeltelijk hare kracht verliezen. Dit voorschrift van de wet houdende algemeene bepalingen is ook hier van kracht. Noch het in onbruik raken, noch het vervallen van den grond, waarop zij rust, kan aan de geldigheid iets afdoen. Eerst door eene latere verordening kan zij te niet worden gedaan. De bedoeling, die aan dit voorschrift ten grondslag ligt, heeft den wetgever geleid bij het vaststellen van art. 178 der Gemeentewet en van art. 16 der wet van 1895. In beide wordt, na verloop van een bepaald aantal jaren, eene herziening der bestaande verordeningen voorgeschreven. In de Gemeentewet is deze echter slechts aangeduid door de woorden: „ten gevolge eener algemeene herziening”, terwijl als resultaat dezer herziening de Raad eenmaal in de vijf jaren bij eene verordening, welke de titels der geldende verordeningen, of de geldende bepalingen der gedeeltelijk afgeschafte verordeningen vermeldt, verklaart welke dier verordeningen nog gelden. Die, welke daarin niet worden opgenomen, zijn door dat feit alleen reeds afgeschaft.

Iets anders is het in onze wet. Daar schrijft art. 16 eene herziening voor van elke keur of politieverordening

binnen 10 jaar, waardoor deze weder, icder afzonderlijk, ter visie moeten worden gelegd, aan de verschillende gemeentebesturen toegezonden, en verder worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. „Want”, zoo zegt de Memorie van Toelichting, „vermits de politieverordeningen „dezer instellingen tot stand komen met de medewerking „van Gedeputeerde Staten, of in beroep, van Hare Majesteit, „moet ook het gezag dat goedkeurt omtrent de wensche- „lijkheid van het bij voortduring blijven gelden der politie- „verordeningen eene uitspraak kunnen doen.”

Het doel der herziening is dus in beide gevallen hetzelfde. In de eerste plaats zorgt zij er voor, dat men steeds weet welke verordeningen nog gelden, en in de tweede plaats is zij noodig, omdat anders eene keur tientallen van jaren gehandhaafd blijft, juist omdat zij verouderde bepalingen bevat, die de goedkeuring van Gedeputeerde Staten niet meer zouden verkrijgen, doch op wier behoud het bestuur der instelling prijs stelt.

Het voorstel der Regeering, in art. 16 belichaamd, vond in de Tweede Kamer der Staten-Generaal geen onverdeelde instemming. Door de heeren W. DE BEAUFORT en BASTERT werd namelijk een amendement ingediend, dat strekken moest, om ten aanzien der keuren van waterschappen dezelfde regeling in te voeren, als voor herziening der plaatselijke strafverordeningen.

De groote grief tegen dit amendement was hierin gelegen, dat aan de belanghebbenden volstrekt geene gelegenheid werd gegeven hunne bezwaren tegen de keur in te brengen, daar het bestuur zelfstandig bepaalde welke keuren zouden blijven gelden. En nu voerde de heer

DE BEAUFORT hier wel tegen aan¹⁾ dat de Ingelanden toch kunnen weten, dat die keur zal behooren tot die, welke om de 10 jaar zullen worden herzien en zich dus eerst met hunne bezwaren kunnen wenden tot het waterschapsbestuur en zoo noodig tot Gedeputeerde Staten, maar dan blijft toch, gesteld al dat eene dergelijke activiteit bij de Ingelanden mag worden verondersteld, het bezwaar door den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid aangevoerd; het bezwaar nl., dat een waterschapsbestuur in den regel op het laatste oogenblik de herziening zal voordragen, in welk geval Gedeputeerde Staten de keuze hebben om òf goed te keuren trots bedenkingen òf het waterschap in deze stelling te brengen, dat gedurende eenigen tijd eene keur niet kan werken, nl. tot het tijdstip, waarop de herziene keur goedgekeurd en in werking getreden zal zijn. Want in het voorstel DE BEAUFORT kwam niet voor, en kon in zijn stelsel niet voorkomen, eene bepaling als vervat in het tweede en derde lid van ons artikel. Daar toch wordt bepaald, dat zoo eene herziening bij Gedeputeerde Staten of bij de Koningin in onderzoek is of de goedkeuring aan eene herziene keur is onthouden, de termijn van 10 jaar door Gedeputeerde Staten of door de Koningin eens of meermalen maar in het geheel met niet meer dan één jaar kan worden verlengd. Hierdoor is een nauwkeurig onderzoek der keuren gewaarborgd en is er voor gezorgd, dat aan de billijke eischen der Ingelanden, die veelal eerst bezwaren tegen bepalingen der keur kunnen inbrengen als zij haar toegepast hebben gezien, kan worden

¹⁾ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1894—1895, blz. 1075.

voldaan. Alleen bij eene nauwkeurige herziening van iedere keur, ook al brengt zij meer administratief werk mede, kan dit artikel heilzaam werken. Het bovengenoemd amendement kon dan ook niet aan de wenschen der meerderheid voldoen en werd met 51 tegen 12 stemmen verworpen.

Ook door het voorschrift in het vierde lid van ons artikel vervat wordt het doel, dat bij herziening der keuren wordt beoogd, beter bereikt. Wij missen eene dergelijke regeling in de Gemeentewet, waar dus de bestaande verordeningen, als de Raad om de vijf jaar de algemeene herziening verzuimt, niet van hare kracht worden beroofd. Daarentegen is iedere keur der waterschappen, indien zij na verloop van 10 jaar niet is herzien, ipso jure vervallen. Hier gaat dus de regel van art. 5 der wet, houdende algemeene bepalingen, niet op, maar moeten wij het veeleer beschouwen, dat de goedkeuring door Gedeputeerde Staten aan eene keur gehecht, slechts 10 jaar duurt en dat deze daarna, om de keur te doen blijven gelden, moet worden hernieuwd.

De laatste zinsnede van art. 16 bevat slechts eene overgangsbepaling, om bij de invoering der wet moeilijkheden te voorkomen.

Opdat een ieder kan weten, wanneer de 10 jaar om zijn en dus herziening der keur plaats hebben moet, wordt jaarlijks in de maand Februari door Gedeputeerde Staten der provincie in het Provinciaal Blad eene opgave geplaatst van de titels der keuren, in het afgelopen jaar goedgekeurd, met vermelding van de dagteekening der goedkeuring, waarbij dan tevens wordt vermeld voor welke de termijn

voor de herziening (ex art. 16, lid 2) is verlengd, met opgaaf van den duur der verlenging.

Werd in de artikelen der wet, die tot nu toe het onderwerp onzer bespreking hebben uitgemaakt, uitsluitend gehandeld over de formeele eischen, die aan eene geldige keur moeten worden gesteld, over tot stand komen en afkondiging, over goedkeuring en herziening, thans geeft art. 18 aanleiding iets over den inhoud te zeggen. De wet heeft er zich wijselijk van onthouden, eene opsomming te geven van de onderwerpen, die de waterschappen zouden kunnen regelen. Hoewel deze natuurlijk verband moeten houden met de taak, welke op het waterschap rust, zou eene opsomming, in aanmerking genomen het groote aantal dier instellingen, altijd onvolledig blijven. Uit den aard der zaak zullen het echter gebods- en verbodsbepalingen zijn, die hier eene plaats vinden, en dit niet omdat deze of gene handeling in het belang der instelling volstrekt niet toegelaten of uitdrukkelijk bevolen moet worden, doch om zeker te zijn, dat deze onder toezicht van het bestuur zoodanig worde verricht, dat zij toegelaten kan worden. Vandaar dat in tal van keuren voor het verrichten of nalaten van eenige handeling vergunning van het bestuur werd vereischt. Hiertegen zijn nooit bezwaren gerozen, maar er sloop een misbruik bij in. Aan de toekenning van die vergunning werden door het bestuur voorwaarden verbonden, niet alleen ter bescherming van het feitelijk belang van het waterschap, maar ook om daardoor aan het waterschap geldelijke voordeelen te verzekeren. Zoo vermeldt het Provinciaal Verslag van Noord-Holland over het jaar 1891

op blz. 40 een geval, waarbij het bestuur van een polder bij het toekennen van eene vergunning, om in de waterkeering van den polder buizen eener waterleiding te leggen, van de gelegenheid gebruik maakte, om zich eene uitkeering van *f* 2500.— te bedingen. Hiertegen meende de wetgever te moeten waken. De eerste bepaling dienaangaande vinden wij in art. 18 van onze wet, terwijl later bij de wet van 23 Mei 1899, St.bl. No. 129, „tot opheffing van belemmeringen bij de uitvoering van werken, in het openbaar belang bevolen of ondernomen, uit bepalingen van verordeningen voortspruitend”, dit onderwerp afdoende is geregeld.

Wat is nu het beginsel, waarvan is uitgegaan? Dit is door den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, in de vergadering der Tweede Kamer van 1 Maart 1899, aldus geformuleerd: „dat de lagere besturen, waar zij belast zijn met de handhaving en uitvoering van verordeningen, bij het geven van vergunningen krachtens die verordeningen ten behoeve der uitvoering van werken van openbaar belang, niet vrij zijn in het stellen der voorwaarden, maar alleen zulke voorwaarden kunnen stellen, die strikt noodig zijn tot het beschermen van de belangen, die hun zijn toevertrouwd.”¹⁾ Van dit beginsel is ook ons art. 18 een uitvloeisel. Het bepaalt, dat, indien de keur verbiedt, zonder vergunning van het uitvoerend bestuur iets te doen of na te laten, dit bestuur aan zijne vergunning slechts die voorwaarden kan verbinden, welke strekken tot bescherming van die belangen, om welke het vereischte van vergunning is gesteld. Daar bij het lokale waterstaatsgezag de grootste

¹⁾ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1898/99, blz. 815.

kennis van het locale waterstaatsbelang mag worden verondersteld, is ook daaraan de beoordeeling overgelaten van de vraag, of van de verbodsbepaling eener keur vrijstelling kan worden verleend, en zoo ja, onder welke voorwaarden. Daarentegen moet aan hooger gezag de bevoegdheid worden toegekend om te waken, dat door het lokaal bestuur van de bevoegdheid, om aan vrijstelling van het verbod voorwaarden te verbinden, geen misbruik worde gemaakt. 1)

In overeenstemming hiermede geeft het tweede lid van ons artikel aan Gedeputeerde Staten het recht, voorwaarden, in strijd met het eerste lid gesteld, te vernietigen overeenkomstig de regels, omtrent de vernietiging van de besluiten van besturen van waterschappen gesteld, 2) onder handhaving der gegeven vergunning. Hoewel gaande in de goede richting, geloof ik dat art. 18 het doel, waarvoor het is geschreven, niet volkomen bereikt. Bij de beoordeeling toch van de voorwaarden, aan het verlenen van vergunning gesteld, zullen Gedeputeerde Staten slechts mogen nagaan, of zij uitsluitend strekken tot bescherming van de belangen, om welke het vereischte van vergunning is gesteld. Maar of zij voor die belangen in de mate waarin, en de wijze waarop zij gesteld worden, noodzakelijk zijn, dat mogen zij niet beoordeelen. Duidelijk komt dit uit in eene decisie van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, van 11 December 1899, 3) die ons met het oog op de woorden der wet juist voorkomt, maar die tevens

1) Zie de Memorie van Toelichting ad art. 18.

2) Zie blz. 43.

3) Opgenomen in het Weekblad voor de Burgerlijke Administratie, No. 2641.

aantoont, dat, zal art. 18 doel treffen, de omschrijving der geoorloofde voorwaarden in overeenstemming dient gebracht te worden met die der wet van 1899.

Bovendien zouden dan Gedeputeerde Staten niet, zooals nu, verplicht zijn, om, „onder handhaving der gegeven vergunning”, de met art. 18 strijdige voorwaarden te vernietigen. Indien zij mochten beoordeelen de mate waarin en de wijze waarop die voorwaarden gesteld werden, zou het hooger bestuur tevens de bevoegdheid hebben, voor de onnoodige en niet doelmatige voorwaarden de noodzakelijke en gewenschte in de plaats te stellen. ¹⁾

Wezen wij hierboven terloops op een verband tusschen art. 18 der wet van 1895 en de bepalingen der wet van 23 Mei 1899, St.bl. No. 129, het is hier niet de plaats dit uitvoeriger na te gaan. Alleen zij opgemerkt, dat waar het openbare werken geldt, meergenoemd art. 18 is vervangen door art. 2 der wet van 1899.

Ten slotte wordt nog bepaald, dat op overtreding der aan de vergunning verbonden voorwaarden art. 5 toepasselijk is. Heeft dus de concessionaris zich niet aan zijne vergunning gehouden, dan kan hij met hechtenis van ten hoogste zes dagen of geldboete van ten hoogste vijf en twintig gulden worden gestraft. En dan? Heeft hij de straf ondergaan dan blijft de overtreding der voorwaarden bestaan. Wil de vergunning-hebbende iets, dat hem niet is toegestaan, toch verrichten, welnu hij betaalt de boete, maar zijn werk blijft onaangetast. Dit nu komt mij voor eene leemte te zijn, die gemakkelijk had kunnen

1) Zie hierover uitvoeriger het Weekblad voor de Burgerlijke Administratie Nos. 2648, 2649, 2650.

worden aangevuld. Ware toch behalve boete of hechtenis, intrekking der vergunning bedreigd en tevens de tweede zinsnede van art. 14 toepasselijk verklaard, dan zou eene meer afdoende regeling zijn verkregen. Zooals het artikel nu is, wordt de nakoming der voorwaarden niet voldoende gewaarborgd.

Aan het einde dezer paragraaf blijft ons nog één onderwerp ter bespreking over, nl. de vernietiging van keuren of gedeelten er van. Hierover handelt art. 19, dat aan den Koning het vernietigingsrecht over keuren uitdrukkelijk toekent, evenals art. 145 der Grondwet dit doet ten aanzien der plaatselijke verordeningen. Toch is er tusschen beide artikelen aanmerkelijk onderscheid. Want verleent het Grondwetsartikel dit recht bij strijd met de wet of het algemeen belang, hier kan alleen strijd met het algemeen belang daartoe aanleiding geven. In hare toelichting geeft de Regeering als reden dezer afwijking op, dat er door het onderzoek door Gedeputeerde Staten, waaraan alle keuren onderworpen zijn, weinig of geen gevaar voor strijd met de wet overblijft. Is dit inderdaad zoo? Is strijd met de wet na het onderzoek door Gedeputeerde Staten redelijkerwijze niet meer denkbaar? Laten wij dit even nagaan. Strijd met de wet kan ontstaan vóór of na de totstandkoming der keur. Ontstaat na de totstandkoming strijd tusschen hare bepalingen en die eener latere wet, dan biedt art. 3 lid 2 van onze wet uitkomst, daar die bepalingen alsdan van rechtswege vervallen. Bestaat die strijd reeds voor de totstandkoming, dan zijn er twee gevallen mogelijk. Ten eerste keuren de Gedeputeerde Staten haar niettegenstaande dezen strijd goed en is niet tijdig eene

beslissing in hooger beroeg aangevraagd. Dan blijft niets anders over, dan dat de Koning dit besluit der Staten als zijnde zelf in strijd met de wet vernietigt; dan wordt wel de geheele keur krachteloos, en niet alleen de gewraakte bepalingen, maar de strijd is in ieder geval opgeheven. In de tweede plaats kan in hooger beroep door den Koning eene keur, die in strijd was met eene bestaande wet, zijn goedgekeurd. Hoewel dit niet vaak zal voorkomen, is het geval toch zeer goed denkbaar. Toch behoeft dit geen reden te zijn om in art. 19 naast strijd met het algemeen belang ook strijd met de wet op te nemen. Want komt dit laatste voor, dan is er tevens strijd met het algemeen belang en kan reeds op dien grond de desbetreffende bepaling worden vernietigd. Hoc het zij, ons artikel geeft het vernietigingsrecht, indien *na* de vaststelling blijkt dat de keur strijdig is met het algemeen belang, terwijl het ook toepasselijk is op keuren, die vóór de wet van 1895 door Gedeputeerde Staten zijn goedgekeurd.

Over de vernietiging moet eerst de Raad van State worden gehoord; eene bepaling, die uitdrukkelijk moest worden opgenomen, daar dit niet volgt uit art. 22 der wet op den Raad van State. Bij de behandeling van dit artikel uitte de heer BASTERT den wensch, dat het advies van den Raad van State zou worden openbaar gemaakt, welke vraag de Minister hier niet terloops wilde beantwoorden, daar zij wellicht zou moeten leiden tot eene wijziging der wet op den Raad van State 1).

1) Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1894—1895, blz. 1077.

§ 5. Geschillen van bestuur tusschen waterschappen en gemeenten en hunne oplossing.

Bij de behandeling der wet van 1895 hebben de botsingen, die tusschen de bepalingen in keuren van waterschappen, veenschappen en veenpolders en in verordeningen van gemeenten kunnen voorkomen, en de middelen tot opheffing daarvan, tot velerlei beschouwingen aanleiding gegeven. Gemeente en waterschap toch, hoewel ieder eene eigene zelfstandige roeping hebbend, zijn dikwijls geheel of gedeeltelijk op hetzelfde terrein werkzaam. Een ieder heeft bij die regeling meer in het bijzonder zijn belang voor oogen en zoo kan het voorkomen, dat door die verschillende voorschriften een tegenstrijdige toestand in het leven wordt geroepen, die nadere regeling vereischt.

De mogelijkheid van botsing kan reeds bij het tot stand komen der verordeningen zijn voorzien en dan doet onze wet verschillende middelen aan de hand om haar te vermijden. We moeten dan echter twee gevallen onderscheiden. Vooreerst kan er reeds eene plaatselijke verordening over zeker onderwerp bestaan. Nu trekt zich ook het waterschapsbestuur, ofschoon met het oog op een ander belang, dit ter regeling aan. Door art. 7 is dit bestuur dan gedwongen het ontwerp-keur aan de besturen der gemeenten op welker grondgebied de keur kracht zal hebben, toe te zenden en deze kunnen hunne bezwaren daartegen inbrengen. Dan moeten Gedeputeerte Staten hunne goedkeuring er aan hechten en kunnen deze uit vrees voor botsing weigeren of aan het waterschapsbestuur verzoeken de keur in dier voege te wijzigen, dat de mogelijkheid van con-

flicten is uitgesloten. Doen zij dit niet en keuren zij haar onveranderd goed, dan kan de koning in hooger beroep uitspraak doen. Ziet ook deze er geen bezwaar in de keur geldig te doen bestaan, dan is er reden te over om te gelooven, dat er geene moeilijkheden tusschen haar en de verordeningen der gemeenten zullen rijzen. Zooals we hieronder uitvoeriger zullen nagaan, doet de wet ter uitvoering van art. 191 der Grondwet dan ook geen poging om gerezen conflicten op te lossen, maar slechts om van de zijde der waterschapskeuren ze te voorkomen.

Iets anders is het, wanneer, terwijl reeds eene geldige keur bestaat, een gemeente tot wier gebied het waterschap geheel of ten deele behoort, zich dit onderwerp eveneens ter regeling aantrekt. De gemeenteraad kan de plaatselijke verordeningen vaststellen zonder daarbij met het belang van het waterschap te rade te gaan, ja zelfs zonder het gelegenheid te geven zijne bezwaren in te brengen. Ook is voor hen geene goedkeuring door Gedeputeerde Staten vereischt. Slechts mededeeling aan dit college wordt gevorderd, dat dan de verordeningen ter schorsing of vernietiging kan voordragen. Hier dus alleen kan het hooger gezag ingrijpen om botsing te voorkomen. Maar op welken grond kan die vernietiging worden uitgesproken? Volgens artikel 153 der Gemeentewet alleen wegens strijd met de wetten of het algemeen belang. Alleen dus voor het geval dat Gedeputeerde Staten meenen, dat de bepalingen eener nieuwe plaatselijke verordening in botsing kunnen komen met die eener bestaande keur, kunnen zij vernietiging vragen wegens strijd met het algemeen belang. Wanneer nu een plaatselijke verordening strijdt met het belang van een bepaald

waterschap, maar er daarentegen in het belang der gemeente gehandeld is, zal men moeilijk kunnen zeggen, dat het belang van het waterschap, gesteld tegenover dat der gemeente is het algemeen belang en omgekeerd ¹⁾. In verreweg de meeste gevallen zal er dus eene keur en eene plaatselijke verordening blijven bestaan, wier bepalingen onderling in strijd zijn.

Ook laten zich tal van gevallen denken, waarin, toen hetzij de keur, hetzij de plaatselijke verordening tot stand kwam, niemand aan strijd tusschen beide dacht, maar waar, door verandering der omstandigheden, strijd is ontstaan.

Dat dus in de verordeningen van gemeente en waterschap tegenstrijdige voorschriften kunnen bestaan en ook werkelijk voorkomen, wordt door niemand betwist. De vraag is maar: hoe eene oplossing te vinden? Vóór de tot standkoming der wet van 1895 meende men, dat art. 1 der wet van 1855 deze gaf. Dit artikel bepaalde, dat de besturen der waterschappen tegen overtreding hunner keuren boete of hechtenis konden bedreigen, voor zooveel daartegen bij geene wet of wettelijke verordening was voorzien. Immers in de Memorie van Toelichting tot het ontwerp 1852 lezen wij op blz. 5, dat het doel der bepaling van art. 1 van het ontwerp is: botsing tusschen waterschapskeuren en plaatselijke verordeningen te voorkomen. Dit bleek echter een ijdele waan te zijn. Want slechts voor het geval, dat zoowel in de keur als in de plaatselijke verordening tegen hetzelfde feit straf wordt bedreigd, voorziet deze wet door de keur bij de plaatselijke

1) Mr. VAN HOUWENINGE, t. a. p. blz. 181.

verordening achter te stellen; maar in de veel talrijker gevallen, dat de betrokken bepalingen, hoewel niet hetzelfde feit straffend, toch zich niet met elkaar verdragen, heft de wet van 1855 de botsing niet op. Want zij verbiedt aan de waterschapsbesturen, die tot het maken van keuren gerechtigd zijn, slechts straf te bedreigen tegen overtreding hunner keuren, indien dit reeds bij wet of wettelijke verordening was geschied, maar niet het maken der keuren zelve. Of meende soms de wetgever van 1855, dat een bestuur met eene keur zonder strafbepaling niets kon uitwerken? Die keur scheidt toch eene verplichting en door art. 2 sub 1^o der wet van 9 October 1841 daartoe gemachtigd, kan het bestuur, in geval van weigering of nalatigheid van den verplichte, de noodig gekeurde werken en opruiming doen verrichten.

Maar gesteld al, dat door dit artikel aan de conflicten een einde gemaakt werd, dan zou dit geschieden op dezelfde wijze, als wanneer men, zooals Mr. ZUBLI in zijne studie over deze kwestie ¹⁾ opmerkt, een conflict tusschen twee personen van gelijk gehalte en elk voor zijne rechtmatige belangen optredende besliste door een van beiden te guillotineren. Door toch te bepalen, dat eene keur niet mag strijden met eene wettelijke verordening in het algemeen, dus ook niet met die eener gemeente, en dat, zoo die strijd bestaat, de keur steeds moet wijken, plaatst men de keur in rangorde onder de plaatselijke verordening.

Hier is het dus de plaats om na te gaan in welke verhou-

1) „Mr. D. J. ZUBLI, Gemeenteverordeningen en Waterschapskeuren onderling in strijd”, in de Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland. Deel XVIII, blz. 246.

ding het waterschap tot de gemeente staat, om daaruit af te leiden of hunne verordeningen gelijk recht op eerbiediging hebben. Sommige schrijvers hebben het wel doen voorkomen alsof het waterschap en de gemeente op één lijn onder de provincie stonden. De onjuistheid dezer bewering springt reeds onmiddelijk in het oog, wanneer wij bedenken, dat er tal van waterschappen zijn, die gedeeltelijk in verschillende provincies liggen, wat bij gemeenten nooit het geval is. Bovendien is het geheele rijk verdeeld in provincies en gemeenten, maar niet in waterschappen. Ieder stukje grond behoort noodwendig tot eene gemeente en tot eene provincie, maar niet tot een waterschap. Terecht werd het dan ook, bij de behandeling der Grondwetsherziening in de Tweede Kamer, verkeerd geoordeeld om uit een oogpunt van symmetrie de waterschappen op gelijke lijn te stellen met provincies en gemeenten.

Hoewel er dus, zooals de heer PLEMP VAN DUIVELAND in zijn proefschrift¹⁾ betoogt, tusschen het waterschap en met name de gemeente, geen kwalitatief verschil bestaat, daar beide een eigen territoir hebben en een zelfstandig bestaan genieten, moeten we het onderscheid, dat ontegenzeggelijk tusschen beide bestaat, uitsluitend zoeken in den aard en den omvang van hunnen werkring. Zoowel de gemeente als het waterschap moeten nu in staat zijn volkomen aan hun doel te beantwoorden. En daarom mag ook niet worden geduld, dat een van beide door zijne verordeningen den ander hindert in de vervulling van zijne taak. Terecht schreef dan ook de Regeering in de Memorie

1) L. J. PLEMP VAN DUIVELAND, Het waterschap tegenover zijne schuldeischers, Leiden 1893, blz. 43.

van Toelichting tot de artt. 5 en 6 van de latere wet van 20 Juli 1895: „Gemeente en waterschap hebben ieder „eene eigene en zelfstandige roeping. De werkring der in art. 1 genoemde instellingen kan dus niet ondergeschikt worden gemaakt aan verordeningen door den gemeenteraad zonder dat worde gebroken met aard en wezen van deze instellingen.”

Niet dus omdat er tusschen de gemeente en het waterschap geen kwalitatief verschil bestaat (want beider verhouding tot den Staat is die van deel tot algemeenheid) maar omdat beide ongehinderd zich naar hun aard moeten kunnen ontwikkelen en aan hun doel beantwoorden, mag de verordening van den een niet in rang boven die van den ander worden gesteld.

In de praktijk echter geeft deze stelling, hoe fraai ook, tot vele moeilijkheden aanleiding, daar het terrein, binnen hetwelk ieder van beide zijne werkzaamheden moet bepalen, niet nauwkeurig is omljnd. Want art. 135 der Gemeentewet noemt wel eenige onderwerpen — zorg voor de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid — die tot de gemeentehuishouding behooren, maar eene volledige omschrijving geeft de wetgever niet. En nu kan er zeer goed een onderwerp zijn, dat met evenveel recht tot het terrein van den gemeentewetgever als tot dat van den waterschapswetgever kan worden gerekend. Zooals wij hierboven zagen kan er nu bij het tot stand komen hunner strafbedreigende verordeningen zoo veel mogelijk op gelet worden, dat conflicten worden voorkomen, maar dat neemt niet weg, dat zij toch kunnen ontstaan. Hoe moeten deze dan uit den weg geruimd worden?

Wij zagen reeds, dat de voorschriften van de wet van 1895 slechts preventief kunnen optreden, maar geen middel aan de hand doen om aan een conflict een einde te maken. Zij bieden slechts de mogelijkheid, dat het onderzoek, dat art. 16 binnen tien jaar na de goedkeuring wederom noodzakelijk maakt, de keur, die tot een conflict aanleiding gaf, verbetert. Voordat die tien jaar om zijn is er echter niets aan te doen. Want het middel van art. 19, dat de Regeering in hare Memorie van Antwoord ad art. 5 aanvoerde, het vernietigen van bepalingen wegens later gebleken strijd met het algemeen belang, zal in geval van conflicten niet kunnen worden toegepast ¹⁾.

Treffen nu bepalingen eener plaatselijke verordening en eener waterschapskeur samen ten aanzien van hetzelfde onderwerp, dan zijn drie gevallen te onderscheiden: ²⁾

a. De bepalingen zijn van gelijken inhoud, vestigen gelijke verplichtingen. In dit geval verklaarde de wet van 1855 slechts de bepalingen der plaatselijke verordening voor geldig. Thans nu het desbetreffende artikel door art. 20 der wet van 1895 is vervallen, gelden beide. Overtreedt men de eene, dan ook de andere. Daarom zal dan met inachtneming van art. 55 van het Wetboek van Strafrecht op den schuldige slechts die strafbepaling, waarbij de zwaarste hoofdstraf is bedreigd, kunnen worden toegepast.

b. De bepalingen zijn verschillend, maar nevens elkander bestaan- en uitvoerbaar. Het behoeft geen betoog, dat er dan van conflicten geen sprake kan zijn, maar dat de be-

1) Mr. SCHEPEL, t. a. p., blz. 314.

2) Mr. ZUBLI, t. a. p. blz. 237.

langhebbende zich aan beide voorschriften zal moeten houden; voldoet hij slechts aan het eene, dan is hij strafbaar volgens het andere.

c. De bepalingen zijn onderling strijdig. In dat geval ontstaat er immer botsing. Een waterschap bepaalt b. v., dat de slooten en vaarten op eene zekere diepte en breedte moeten worden gehouden in het belang van een goeden waterafloop. Daarop komt er eene plaatselijke verordening tot stand, bepalende, dat de breedte en diepte grooter afmetingen moet hebben in het belang van de openbare gezondheid of van de scheepvaart, wat wellicht strijdig zal zijn met het waterschapsbelang. Houdt nu een der Ingeleden zijne slooten op de door het waterschap bevolen diepte, dan zal hij wegens overtreding der plaatselijke verordening voor den rechter kunnen worden geroepen. Deze zal nu wel misschien op den overtreder art. 42 van het Wetboek van Strafrecht toepassen, en hem van rechtsvervolging ontslaan, maar daarmee is het bestaande conflict niet opgelost.

Hoe moet dit dan geschieden? Door verschillende schrijvers en ook in het Voorloopig Verslag over het wetsontwerp ter uitvoering van art. 191 der Grondwet, door de Tweede Kamer uitgebracht, wordt het gemis eener regeling der verhouding tusschen gemeente- en waterschapsbestuur als eene groote leemte in dit ontwerp aangemerkt. Ik kan mij daarmee niet vereenigen. Het gold hier de uitvoering van een Grondwetsartikel en daarbij konden geene onderwerpen, dan die daar uitsluitend verband mede hielden, worden geregeld. En bovendien moeten regels omtrent de beslissing van zoodanig geschil te stellen, ook de plaatselijke

verordeningen beheerschen, waarom zij in geen geval in deze wet thuis hooren. 1) Hoezeer ook de noodzakelijkheid van eene regeling dezer kwestie inziende, meen ik dat dit elders moet geschieden.

Door tal van schrijvers is gepoogd eenen uitweg uit deze moeilijkheid te vinden. Zoo wil Mr. ZUBLI in zijn hierboven aangehaald opstel, indien belangen van gemeente en waterschap samenloopen, deze laten regelen door Gedeputeerde Staten met beroep op den Koning. Naar het mij voorkomt, is voor eene dergelijke regeling veel te zeggen, daar, waar het waterschaps- en gemeentebelangen geldt, Gedeputeerde Staten alleszins bevoegd zijn. Maar toch acht ik het bezwaar door Mr. MURMAN geopperd, 2) dat nl. Gedeputeerde Staten, die vroeger reeds de keur, die tot strijd aanleiding gaf, hebben goedgekeurd, nu gevaar loopen in eigen zaak rechter te wezen en misschien huiverig zijn zichzelve een démenti te geven, niet geheel onjuist. Daar het echter à priori moeilijk is te bepalen in welke gevallen de belangen van gemeenten en waterschappen samentreffen, zou Mr. VAN HOUWENINGE gemeenschappelijke regeling door de belanghebbende gemeenten en waterschappen op den voorgrond willen plaatsen, zooals dat ook geschied is in het reglement van Amstelland van 22 Januari 1872 art. 2. Eene geheel andere oplossing geeft Mr. HOVY in eene brochure, geschreven naar aanleiding van geschillen tusschen Amsterdam en Amstelland. 3) Deze zou bij eene

1) c. f. Memorie van Toelichting ad artt. 5 en 6.

2) Mr. MURMAN, t. a. p. blz. 49.

3) Mr. A. J. HOVY, Iets over den Waterstaat en de noodzakelijkheid eener wettelijke regeling van dit onderwerp. Amsterdam 1879.

nieuwe waterschapswet willen bepalen: „Waar het gebied van een stroom of ander water, dat door verschillende gemeenten loopt, door eene dier gemeenten meer in het bijzonder wordt onderhouden, regelt de wet de verhouding der bevoegdheden van de waterschapsbesturen met betrekking tot de uitwatering en die van het gemeentebestuur, dat zich met het onderhoud heeft belast, in dien geest, dat aan het laatste niet geoorloofd is eenige bepalingen, verordeningen of keuren met betrekking tot de uitwatering en het beheer van dat water te maken, zonder daartoe te hebben ingeroepen de medewerking van het waterschapsbestuur.”

Nog meent Mr. SCHEPEL in zijn proefschrift, 1) dat men in de toekomst zal moeten komen tot eene bepaling als die van art. 23 van de wet van 12 Juli 1855, dat de regeling van de belangen van waterstaat, waarover de Staten van twee provincies zich niet of niet behoorlijk verstaan, opdraagt aan den Koning, na den Raad van State te hebben gehoord.

Tegen deze regelingen schijnt mij één bezwaar overwegend toe, nl. dat zij alle, met op zijde zetting van de bepalingen, die tot het conflict aanleiding gaven of zouden geven, eene geheel nieuwe regeling door eene hogere autoriteit er voor in de plaats willen stellen. Is het niet wenschelijker, met handhaving, zooveel mogelijk, van de bepalingen door het bevoegd gezag gesteld, deze met elkaar in overeenstemming te brengen? Want hoe moeten wij ons een dergelijk conflict denken? Eene plaatselijke

1) Mr. SCHEPEL, t. a. p. blz. 315.

verordening heeft geheel binnen haar terrein eene zekere handeling verboden, die eene keur, eveneens hare bevoegdheid niet te buiten gaande, heeft bevolen. Wie aan de plaatselijke verordening gehoorzaamt overtreedt dus de keur en omgekeerd. Eene dergelijke botsing zal slechts beslist kunnen worden als een administratief geschil, zegt de Memorie van Toelichting ad artt. 5 en 6 van onze wet. En hiermede meen ik mij geheel te moeten vereenigen. Is de kwestie waarover het geschil loopt, er eene van administratief-rechtelijken aard, dan zal hierin door den administratieven rechter eene beslissing moeten worden genomen. Echter alleen wanneer het rechtsgeschillen betreft. Immers hoever men het begrip van administratieve rechtspraak ook uitbreide, geschillen over vraagstukken van doelmatigheid, openbaar nut en publiek belang kunnen er niet toe behooren. Deze laatste dienen dus bij de administratie te blijven en door den Koning krachtens art. 70 te worden beslist.

Terwijl ik dus erken dat deze stof in de wet ter uitvoering van art. 191 der Grondwet niet mocht worden geregeld, sluit ik mij aan bij hetgeen de heer ROËLL bij de behandeling der wet van 10 November 1900 in de Eerste Kamer ¹⁾ zeide: „Dat ook door de wet op de verve-
„ningen en de keurenwet de behoefte aan administratieve
„rechtspraak is toegenomen.” En eischt dus ter oplossing van rechtsconflicten tusschen gemeenten en waterschappen de administratieve rechtspraak regeling, aan den anderen kant, waar het doelmatigheidsgeschillen geldt, zou eene wet krachtens art. 70 der Grondwet noodig zijn.

1) Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal 1900—1901, blz. 26.

Eene eerste schrede op den weg tot bereiking van dit doel is reeds gezet, doordat bij Koninklijke Boodschap van 17 Februari 1905 het ontwerp van een Wetboek van Administratieve Rechtsvordering bij de Tweede Kamer is ingediend. En al dreigde ook door de gevolgen der jongste kamerverkiezingen aan dit ontwerp geen lang leven te zijn beschoren, nu het huidige kabinet het heeft overgenomen, mogen wij de hoop voeden, dat het binnen niet al te langen tijd tot wet zal worden verheven.

HOOFDSTUK III.

Het reglement voor de waterschappen in de provincie Utrecht, benevens de reglementen op het Bestuur en Beheer van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Bovendams en van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Benedendams en van den IJsseldam.

§ 1. Inleiding.

Uit het historisch overzicht van de wetgevende bevoegdheid der waterschappen, dat wij in ons eerste hoofdstuk gaven, blijkt duidelijk, dat eerst in de Grondwet van 1848 op eene meer systematische regeling van het waterstaatsbestuur in Nederland het oog is gevestigd. De vorige Grondwetten, zich te veel in bijzonderheden verdiepend, waren ongeschikt gebleken de basis te vormen van een uitgebreid stelsel van waterstaatswetten. Eerst in 1848 heeft men met ernst de hand aan den ploeg geslagen. In de vier artikelen, die het Negende Hoofdstuk der Grondwet van 1848 telde, heeft de wetgever eene duidelijke voorstelling gegeven van de inrichting van den waterstaatsdienst, zooals hij zich die dacht. Een goed beheer en een regelmatig toezicht op dat beheer. Ziedaar het doel dat hij zich voor oogen stelde.

Om het eerste te bereiken achtte hij eene wet noodig, die aan ieder college zijne eigenaardige bestuurstaak aanwijst en wat het tweede betreft, dit droeg hij op aan den Koning en de Provinciale Staten. De taak, den Staten op de schouders gelegd, betrof dus in de eerste plaats het toezicht, maar bovendien werd hun in art. 192 de bevoegdheid gegeven in de bestaande inrichtingen en reglementen der waterschappen veranderingen te maken en nieuwe vast te stellen. Dit recht mochten zij echter slechts uitoefenen „behoudens de bepalingen der twee voorgaande artikelen”, d. w. z. onder eerbiediging van het oppertoezicht des Konings en met inachtneming van de regels, door de wet ter uitvoering van art. 191 te stellen. Deze restrictie scheen aanvankelijk door de Statenvergaderingen van verschillende provincies verkeerd te worden opgevat, die, zooals in Noord-Holland, beweerden dat „behoudens” beteekent „overeenkomstig” en overeenkomstig eene niet bestaande wet onmogelijk is. 1) Zij wilden dus de vervulling der moeilijke taak, hun in art. 192 opgedragen, uitstellen tot de wet in art. 191 bedoeld was verschenen. Gelukkig dat de Staten bij deze meening niet hebben volhard, maar tot de overtuiging zijn gekomen, dat zij met de aanvaarding der hun opgedragen taak niet behoeften te wachten tot de meer bedoelde wet was tot stand gekomen. Met nauwlettende zorg en tevens met doorzettenden ijver hebben zij in hunne reglementen de taak, de bevoegdheden en de verplichtingen der waterschapsbesturen omschreven en vastgesteld. 2)

Tweeërlei weg stond hun daarbij open. De eerste, die

1) Mr. E. DE VRIES, t. a. p. blz. 9 i. f.

2) Advies der Staatscommissie, ingesteld bij K. B. 21 April 1892 No. 4.

aanvankelijk door schier alle Statenvergaderingen werd bewandeld, leidde er toe om voor ieder waterschap een afzonderlijk reglement vast te stellen. Spoedig evenwel bleek, dat dit bij het ontzettend aantal der waterschappen niet doenlijk was en dat bovendien tal van onderwerpen in alle reglementen dezelfde regeling zouden erlangen. Daarom was de tweede weg, waarop allengs de Staten overgingen, veel verkieslijker, om namelijk eerst in Algemeene Reglementen de beginselen vast te stellen, die voor alle waterschappen zouden gelden.

Welke beginselen dat moeten zijn, is echter niet a priori te zeggen. Het Algemeen Reglement moet als het ware de Grondwet zijn voor de verschillende waterschappen, de bijzondere reglementen de organieke wetten, die de grondwettelijke voorschriften naar de gegeven omstandigheden uitwerken. Het Algemeen Reglement moet dus niet in bijzonderheden afdalen maar in groote trekken de inrichting, macht en rechten der waterschapsbesturen in de provincie teekenen. Vóór alles moeten hare bepalingen bindend zijn. Met Mr. LOOSJES ¹⁾ acht ik een artikel, dat het recht geeft van alle bepalingen van het Algemeen Reglement „zoo noodig” af te wijken, een onding. Gaarne geef ik Mr. TALMA, waar hij de woorden van Mr. VAN LOON aanhaalt ²⁾ toe, dat eene afwijking van het algemeen reglement bij een bijzonder reglement volkomen rechtmatig is, want beide zijn uitingen van hetzelfde wetgevend gezag: de Staten; maar ik kan haar nooit aanbevelenswaardig achten, daar zij het doel van

1) J. LOOSJES, De algemeene Waterschapsreglementen onderling vergeleken. Amsterdam 1901 blz. 221.

2) Mr. TALMA, t. a. p. blz. 66.

het Algemeen Reglement, de eenheid in de waterschaps-wetgeving ten eenen male ontkent. Door de bepalingen van het Algemeen Reglement niet in alle gevallen bindend te verklaren, neemt men met de eene hand terug wat men met de andere gaf.

Dat het echter niet gemakkelijk valt de juiste verhouding tusschen de algemeene en bijzondere reglementen vast te stellen, blijkt wel uit de regeling in de verschillende provincies. Men kan deze wat dit betreft in vier categoriën verdeelen.

In de eerste plaats die, waar een Algemeen Reglement toepasselijk is op alle waterschappen, behalve op die, welke uitdrukkelijk zijn uitgezonderd. Bovendien heeft ieder waterschap een bijzonder reglement waarin de speciale belangen van dat waterschap worden geregeld. Deze toestand heerscht in de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht, Overijssel, Drenthe en Noord-Brabant.

In de tweede plaats die, waar een algemeen Reglement voor alle waterschappen, behalve voor die, welke uitdrukkelijk zijn uitgezonderd, als eenige richtsnoer geldt. Bijzondere reglementen bestaan hier dus alleen voor die waterschappen, waarop het Algemeen Reglement niet toepasselijk is. Zoo is de zaak geregeld in Gelderland en Zeeland.

In de derde plaats die, waar in het geheel geen Algemeen Reglement bestaat, maar ieder waterschap een afzonderlijk reglement heeft. Dit is het geval in Limburg en Friesland. Enkele onderwerpen echter, met name de oprichting der waterschappen in Friesland en de vaststelling, goedkeuring en afkondiging van keuren in Limburg, zijn bij provinciale verordening geregeld.

In Groningen tenslotte heerscht een zeer bijzondere toe-

stand. Hier bestaat n.l. een zoogenaamd „Grondreglement.” Dit is niet hetzelfde als wat in de andere provincies onder een Algemeen Reglement wordt verstaan; het is een leidraad voor de Provinciale Staten, die de reglementen voor ieder waterschap moeten vaststellen naar de beginselen in dit Grondreglement neergelegd, een leidraad waarvan niet mocht worden afgeweken zoolang men overtuigd bleef van de wenschelijkheid ze niet prijs te geven of door andere bepalingen te doen vervangen. 1) Ieder waterschap heeft hier dus een eigen reglement, terwijl de uitoefening der stembevoegdheid geregeld is bij een algemeen provinciaal reglement.

Achtereenvolgens hebben zich dus na 1848 de Staten der verschillende provincies op de tot stand bringing van algemeene en bijzondere reglementen der waterschappen toegelegd, een arbeid, die, door de herziening van 1887 geeerbiedigd, nauwelijks voltooid was, toen in 1892 de Staatscommissie werd benoemd, die in opdracht had de Regeering voor te lichten omtrent de wettelijke regels die ten aanzien van het waterschapsbestuur behooren te worden gesteld. Evenals later de Regeering meende ook deze commissie met het werk, door de Staten sedert 1848 tot stand gebracht, rekening te moeten houden. Aan de Provinciale Staten kon niet worden opgelegd hun werk, dat gedurende een lange reeks van jaren al hun aandacht vorderde, voor een groot deel nogmaals te verrichten, alleen ter wille van meerdere uniformiteit.

De wetten, successievelijk tot stand gebracht, bedoelden

1) Mr. TALMA, t. a. p. blz. 65.

dan ook in de eerste plaats aansluiting aan het bestaande. Dit neemt echter niet weg, dat sommige punten anders werden geregeld, dan in dit of dat reglement en dat over deze of gene quaestie de Regeering eene andere meening was togedaan dan de Staten. Ook werden andere zaken van te groot gewicht geacht, dan dat de regeling daarvan aan de vrije beschikking der Staten kon worden overgelaten; door eene uitdrukkelijke wetsbepaling moest voor het geheele land daaromtrent een zelfde regel geldend worden gemaakt. Hierdoor komt het, dat niettegenstaande het bestaande bij de vaststelling der waterstaatswetten werd geeerbiedigd, toch na die vaststelling de algemeene en bijzondere reglementen hier en daar niet onbelangrijke wijzigingen moesten ondergaan. Met onverdroten ijver hebben de Staten ook dit werk weder ter hand genomen en worden voortdurend wijzigingen voorgesteld om tusschen wet en reglement de gewenschte overeenstemming te verkrijgen.

Het ware een ondoenlijk werk al deze wijzigingen te bespreken. Daarom heb ik mij ten doel gesteld in het laatste hoofdstuk van mijn proefschrift de werkzaamheid der Staten van Utrecht op dit punt na te gaan en achtereenvolgens de wijzigingen te beschouwen, die het reglement voor de waterschappen in die provincie en de reglementen op het Bestuur en Beheer van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Bovendams en van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Benedendams en van den IJsseldam voornamelijk met betrekking tot de autonomie der waterschappen dientengevolge hebben ondergaan.

§ 2. Het reglement voor de waterschappen in de provincie Utrecht.

Niet aanstonds na de herziening van 1848 werd bij de Staten van Utrecht een voorstel aanhangig gemaakt om het oude reglement op het beheer der polders, dat sedert 1826 bestond, door eene nieuwe en meer uitgebreide regeling te vervangen. Het moeilijk en ingewikkeld onderzoek naar den bestaanden toestand, dat daarvoor moest worden ingesteld, was aanleiding, dat eerst in de wintervergadering van 1857 door Gedeputeerde Staten een ontwerp Algemeen Reglement werd ingediend. Zonder dat het oordeel der waterschapsbesturen over deze regeling was gevraagd, werd het door de Provinciale Staten in hunne vergadering van 4 December 1857 vastgesteld en door den Koning bij Besluit van 28 Januari 1858 No. 49 bekrachtigd. 1) Ruim dertig jaar lang heeft dit reglement ongewijzigd tot richtsnoer gediend bij het bestuur van de waterschappen in deze provincie. Voor de eerste maal werd het gewijzigd bij besluit der Staten van 12 November 1898, goedgekeurd bij K. B. van 22 December 1898 No. 20. 2) Het doel der wijziging, die slechts twee artikelen betrof, was het toezicht op den toestand van de geldmiddelen der waterschappen te verbeteren. In art. 84 werd het geldelijk beheer van den penningmeester aan een meer nauwkeurig toezicht van het bestuur onderworpen en bepaald, dat het opnemen van diens boeken en kas, minstens tweemaal per jaar moest geschieden. Het daarvan opgemaakt proces-verbaal moest,

1) Zie BOOGAARD, 1^{ste} Vervolg blz. 4 v.

2) Zie BOOGAARD, 35^{ste} Vervolg blz. 117.

in den vorm, door Gedeputeerde Staten te bepalen, aan hen in afschrift worden medegedeeld. De tweede wijziging betrof de opneming van een nieuw artikel *131bis*, dat aan Gedeputeerde Staten het recht geeft, zich ten allen tijde, hetzij door eigen onderzoek, hetzij door dat van eenen daartoe telkens door hen aan te wijzen ambtenaar ter Provinciale Griffie te overtuigen van het richtig beheer der geldmiddelen en van den toestand der kas van ieder waterschap.

Belangrijker en uitgebreider waren de wijzigingen, die de Staten na het tot stand komen der meergemelde Waterstaatswetten in het Algemeen Reglement meenden te moeten maken. In de Wintervergadering van 1903 werd door Gedeputeerde Staten een voorstel ingediend tot wijziging van het reglement voor de waterschappen in dit gewest. Uit de Staten werd eene commissie benoemd, belast met het onderzoek der voordracht van Gedeputeerde Staten, aan welke commissie bij K. B. van 23 December 1903 No. 35 machtiging werd verleend hare werkzaamheden na de sluiting der Wintervergadering voort te zetten. In de Zomervergadering van 1904 bracht bovengenoemde commissie rapport uit en werd tot behandeling van het ontwerp overgegaan. Door de aanneming van een amendement door den heer VAN LIJNDEN VAN SANDENBURG op de wijziging van art. 10 voorgesteld, werd in de zitting van 20 Juli 1904 in beginsel besloten, om uit het reglement te doen vervallen de bepalingen, die geheel overeenkomen met hetgeen in de Waterstaatswetten daaromtrent is bepaald, waarna, op voorstel van den heer DE WAAL MALEFIJT de verdere behandeling werd uitgesteld tot de Wintervergadering. Toen werd door de commissie met afwijking in enkele artikelen van het door

Gedeputeerde Staten voorgestelde, een nader rapport uitgebracht en de behandeling voortgezet en beëindigd.

De wijziging van het reglement werd daarop vastgesteld bij besluit der Staten van 4 November 1904 en goedgekeurd bij K. B. van 30 December 1904 No. 108. 1) Deze wijzigingen zijn het, die wij eenigszins nader wenschen te beschouwen.

Wat de indeeling en de behandeling der verschillende onderwerpen betreft, deze is sedert 1853 dezelfde gebleven. Het Algemeen Reglement is (een drietal voorafgaande en eenige overgangsbepalingen buiten rekening gelaten) verdeeld in twee afdelingen, waarvan de eerste, handelende: „Over de samenstelling en de inrichting van het bestuur en de beambten en bedienden”, op haar beurt in vijf hoofdstukken onderverdeeld. In de voorafgaande bepalingen, die (behoudens art. 3, waarin het woord „schetsteekening” door „kaart” werd vervangen) geene wijziging ondergingen, wordt het terrein omschreven, waarbinnen dit Algemeen Reglement zal gelden, terwijl voor elk waterschap bovendien een bijzonder reglement moet worden vastgesteld.

Niet toepasselijk is het Algemeen Reglement dus: 1^o. voor de waterschappen, die niet geheel in de provincie Utrecht liggen; 2^o. voor de hoogheemraadschappen van den Lekdijk Boven- en Benedendams; 3^o. voor die waterschappen, welke bij de vaststelling hunner bijzondere reglementen, nader van de werking van dit reglement mochten worden vrijgesteld; 4^o. voor die, waarvan al de gronden aan eenige personen in onverdeelden eigendom of aan één eigenaar toebehooren, behoudens het bepaalde in de artt. 3 en 139.

1) Zie BOOGAARD, 41^{ste} Vervolg blz. 198.

De Staten hadden zich het vaststellen der bijzondere reglementen als eene zeer gemakkelijke taak voorgesteld en in art. 145 de bedoeling neergelegd, dat dit werk in vijf jaar zou kunnen afloopen. De ondervinding leerde echter anders en na vele malen te zijn verlengd, werd ten slotte het einde van den termijn gesteld op 19 Februari 1871. Van toen af vormde dit reglement, dat volgens art. 142 voor ieder waterschap tegelijk met het bijzonder reglement in werking was getreden en daarmede als het ware een geheel uitmaakte, de eenige bron van recht, daar alle bepalingen van bestuur en inrichting en alle oude, daartoe betrekkelijke gebruiken en herkomsten, welke vroeger golden, waren vervallen.

Het eerste hoofdstuk der eerste afdeeling, handelend: „Over het bestuur”, spreekt in § 1 over het getal der leden, hunne benoeming en de vereischten voor het lidmaatschap. Zeer terecht hebben de Staten gemeend in art. 5 dezer paragraaf, dat de vereischten opnoemt, noodig om tot lid van het bestuur te kunnen worden benoemd, eenige wijziging en verduidelijking te moeten aanbrengen. In de eerste plaats zijn volgens het gewijzigd artikel slechts „mannelijke” Nederlanders benoembaar, terwijl, waarschijnlijk mede met het oog op het door de wet van 6 Februari 1901 Stbl. No. 62 gewijzigde art. 385 B. W., het woord „meerderjarige” de uitdrukking: „die den ouderdom van 23 jaar hebben bereikt”, heeft vervangen. Hierdoor zou zich de vraag kunnen voordoen of ook de *venia actatis* recht geeft om tot lid van het bestuur te worden benoemd. Naar mijne meening moet hierop een ontkennend antwoord gegeven worden; want hoewel art. 478 B. W. den meerder-

jarig verklaarde in alles met den meerderjarige gelijkstelt, meen ik, dat de *venia aetatis* als eene zuiver civielrechtelijke instelling moet worden beschouwd, welke daarbuiten geen gevolgen behoort op te leveren. 1)

De tweede wijziging, die art. 5 onderging, houdt verband met de redactie van art. 84 der Grondwet, zooals deze in 1887 werd vastgesteld. Om lid der Tweede Kamer te zijn werd door de Grondwet 1848, evenals vroeger in het artikel, dat wij nu bespreken voor lid van een waterschapsbestuur, geeischt het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten. Hiervoor stelde men in 1887, zonder de bedoeling te veranderen, het vereischte, dat hij niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen had verloren noch van de verkiesbaarheid was ontzet, welke terminologie thans ook in art. 5 is gevolgd. Ook de tweede alinea is verduidelijkt. Zij blijft eischen dat de leden van het bestuur stemgerechtigd ingeland zijn, maar kent bovendien aan het bijzonder reglement de bevoegdheid toe te bepalen, dat zij boven het getal voor de stemgerechtigdheid vereischt nog een bepaald getal omslagplichtige hectaren in vollen eigendom, erfpacht of vruchtgebruik moeten bezitten.

In het oude art. 5 was in de derde alinea sprake van het worden benoemd, verkozen of voorgedragen tot lid van het bestuur. Hieraan is in de nieuwe redactie het woord „aanbevolen” toegevoegd, in verband met de wijzigingen, die de artt. 9 en 10 ondergingen. Door de wet van 10 November 1900 toch was de bepaling van het K. B.

1) Dit gevoelen werd ook gehuldigd in art. 3 der oude Kieswet (wet van 4 Juli 1850 Stbl. No. 37).

van 29 Maart 1822 Stbl. No. 7 gehandhaafd, waarbij aan den Koning bleef opgedragen de benoeming van de voorzitters en de leden van de dagelijksche besturen van waterschappen, belast met verdediging tegen zeewater of opperwater der groote rivieren (art. 15). Ten behoeve dier benoemingen kon echter door bemiddeling van Gedeputeerde Staten door hen, die het reglement daartoe aanwijst, eene aanbevelingslijst worden ingediend (art. 16). Vandaar de opname van het woord „aanbevolen” in art. 5. Reeds in het oude reglement was aangewezen wie bevoegd zijn die aanbevelingslijst in te zenden, nl. wat de benoeming van den voorzitter betreft het bestuur en wat die van elk der overige leden betreft de stemgerechtigde ingelanden. De wijziging in art. 10 bedoelt alleen het woord „voordracht” te vervangen door „aanbevelingslijst”, eene wijziging, die herhaaldelijk noodig is geweest en waarop niet verder de aandacht zal worden gevestigd.

Gaan wij nu na wie worden benoemd, verkozen, aanbevolen of voorgedragen, dan zien wij: dat *benoemd* worden: 1^o. door den Koning de voorzitter en leden van het dagelijksch bestuur van waterschappen belast met verdediging tegen zeewater of opperwater der groote rivieren; 2^o. door Gedeputeerde Staten de voorzitters in de waterschappen, waarvan de leden van het bestuur niet door den Koning worden benoemd;

dat *verkozen* worden door de stemgerechtigde ingelanden de overige leden van het bestuur in de waterschappen, hierboven onder 2^o. genoemd;

dat *aanbevolen* worden zij die benoemd worden door den Koning;

dat *voorgedragen* worden zij die benoemd worden door Gedeputeerde Staten.

Ook het vierde lid van art. 5 is door een amendement van den heer MOLENGRAAFF gewijzigd, waardoor die bepaling in overeenstemming is gebracht met de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek.

Over de volgende artikelen is weinig te zeggen. Bij de behandeling van art. 10 werd door den heer VAN LIJNDEN VAN SANDENBURG een amendement ingediend, dat verstrekkende gevolgen had. De Commissie uit de Staten had nl. in hare redactie van dit artikel gezet, dat de ingelanden de aanbevelingslijst moesten doen toekomen aan Gedeputeerde Staten „die haar met hunne beschouwingen aan den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid inzenden.” Deze laatste woorden waren overgenomen uit art. 16 der wet van 1900. De vraag deed zich nu voor of het wensche-lijk was hier en elders in het reglement woorden uit de wet aan te halen. Na ampele discussie vereenigde de vergade-
ring zich met het voorstel van den heer VAN LIJNDEN om hier de aangehaalde woorden te doen vervallen. Hierdoor werden natuurlijk ook in andere artikelen tal van wijzigingen noodig, wat eindelijk den heer DE WAAL MALEFIJT aan-
leiding gaf voor te stellen de beraadslagingen te schorsen en de Commissie uit te noodigen hare wijzigingen op schrift te brengen. De vergadering vereenigde zich met dit voor-
stel en in het nader rapport der Commissie zijn hier en elders dan ook verwijzingen naar de wet achterwege gebleven.

In art. 15 is eene wijziging gemaakt met betrekking tot de bezorging van den oproepingsbrief voor de verkiezingen. Volgens de oude redactie moest deze bezorgd worden aan

den stemgerechtigde zelve, zoo hij woont binnen de gemeente of binnen een der gemeenten, waarin het waterschap gelegen is, of anders aan eenen gemachtigde. Men heeft begrepen, dat dit tot vele moeilijkheden aanleiding gaf als de stemgerechtigde uit of niet te vinden was, waarom het nieuwe artikel alleen spreekt van eene bezorging aan de woning van den stemgerechtigde of van diens gemachtigde. Indien hij buiten de gemeente(n), waarin het waterschap ligt, woont, geschiedt de bezorging per post. In dezen zin is eveneens gewijzigd art. 56.

Bij de behandeling van art. 32 deed zich opnieuw de vraag voor, of het wenschelijk en geoorloofd was sommige bepalingen van de wet in de artikelen van het reglement te herhalen. Het voor en tegen werd met klem door de heeren DE WAAL MALEFIJT en VAN BOLHUIS uiteengezet, waarna de vergadering zich met het laatste gevoelen vereenigde. En, naar ik meen, terecht. Het is hier, zooals de heer VAN BOLHUIS opmerkte, geen vraag van gemak voor de menschen, die het reglement moeten gebruiken, maar eigenlijk een Staatsrechtelijke kwestie. De Staten kunnen niet iets vaststellen, wat reeds in de wet is bepaald. Hoogstens kunnen zij naar de wet verwijzen, maar bepalingen daaruit overnemen komt mij verkeerd voor. Over het hooger beroep, dat de tegen de beslissing der Staten openstaat, de wijze waarop en den termijn waarbinnen dit moet geschieden, wordt in deze artikelen niet gesproken. Slechts wordt in art. 130 aan de besturen der waterschappen de verplichting opgelegd bij bekendmaking van besluiten van Gedeputeerde Staten op de gelegenheid tot hooger beroep de aandacht te vestigen.

Wat de contrôle op de stemming betreft, deze is door de nieuwe redactie van art. 35 in zooverre verbeterd, dat nu niet alleen aan iederen stemgerechtigde en ieder, die volgens art. 46 eenen stemgerechtigde vertegenwoordigt, het recht toekomt zich tot het bestuur te wenden, maar aan iederen belanghebbende; tevens is bepaald, dat dit schriftelijk moet geschieden. Naar analogie van dit artikel wordt ook in art. 38 van belanghebbenden gesproken.

In de artikelen, die over het stemrecht handelen, werd in de eerste plaats in art. 45 op voorstel van den heer MOLENGRAAFF eene wijziging gebracht. In de oude redactie, die door de Commissie was gehandhaafd, werd het stemrecht verleend aan alle personen, maatschappen en *burgerlijke* rechtspersonen, die aan zekere eischen voldeden. Zeer terecht werd op het behoud van het woord „burgerlijke” aanmerking gemaakt, omdat daardoor aan openbare rechtspersonen, b.v. gemeenten het stemrecht werd onthouden, zonder dat daarvoor eene reden was opgegeven. De Commissie had geen bezwaar deze wijziging over te nemen en besloot dus dit woord hier en in art. 46 te doen vervallen, waarmede de vergadering zich vereenigde. Bovendien onderging door een amendement van den heer REIGER, ook de derde alinea verandering, daar de oude en door de Commissie gehandhaafde redactie er geen rekening mee had gehouden, dat men in sommige waterschappen, b.v. bij land, dat half omslagplichtig is, twee hectaren noodig heeft om één stem uit te brengen; dan geeft één hectare geen volle stem.

Uit het artikel, dat over de vertegenwoordiging ter vergadering handelt, (art. 46) vervielen de gehuwde vrouwen en zij, die verkeerden in een der gevallen bedoeld in art. 519

en 526 al. 2 B.W., om plaats te maken voor eene ruimere uitdrukking, die ook hen allen omvat. Naast hen, die enig perceel in onverdeelden eigendom bezitten, wordt nu ook voor erfpachters en vruchtgebruikers de gelegenheid geopend zich door één uit hun midden te doen vertegenwoordigen.

Al deze personen, hetzij zij uit eigen hoofde, hetzij volgens art. 46 ter vergadering mogen verschijnen, kunnen zich door eenen gemachtigde doen vertegenwoordigen. Het oude art. 47 liet aan ongehuwde vrouwen hierin echter niet de vrije keuze, maar legde haar de verplichting op eenen gemachtigde te benoemen. Door een amendement van den heer MOLENGRAAFF, dat door de vergadering bijna eenstemmig werd aangenomen, werd deze antiquiteit echter verwijderd. Tegen de redactie van dit artikel, zooals het door de Commissie was voorgesteld, bestond bij sommige leden nog een ander bezwaar. Deze waren er n.l. voor beducht, dat men, als toegelaten werd, dat één gemachtigde een vierde der in het waterschap geldende stemmen uitbracht, de deur opende voor misbruiken door overmacht van stemmen, daar dan twee zulke gemachtigden alles naar hunne hand kunnen zetten. De heer VAN ITTERSUM diende een amendement in, ten doel hebbende de oude redactie te herstellen, dat echter door de vergadering met 17 tegen 16 stemmen werd verworpen. Terecht, naar het mij voorkomt. Want waar in art. 45 aan den grondeigenaar, ook al geeft zijn eigendom hem op meer stemmen recht, slechts wordt toegestaan één vierde der in het waterschap geldende stemmen uit te brengen en niet meer, daar moet eene dergelijke bepaling, dunkt mij, a fortiori voor den gemachtigde

gelden. En bovendien is de aangebrachte wijziging voor de praktijk van groot belang, daar het voor eigenaars van landerijen, in het waterschap gelegen, dikwijls van groot belang is, wie hun gemachtigde is en men personen, die bekwaam en van den toestand op de hoogte zijn, voor eene dergelijke functie niet altijd gemakkelijk kan vinden.

De overige wijzigingen in de artikelen tot de eerste afdeeling behorende, zijn van minder belang en hebben meestal ten doel eene duidelijker redactie te verkrijgen. Alleen zij nog vermeld, dat aan art. 74 twee alinea's zijn toegevoegd, waardoor aan de vergadering van stemgerechtigde ingelanden de bevoegdheid wordt gegeven, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, aan de beambten en bedienden gratificatiën en pensioenen te verleenen.

Van de tweede afdeeling handelende: „Over de inrichting van het huishouden der waterschappen” geven de wijzigingen in art. 81 aangebracht allereerst stof tot een tweetal opmerkingen. Er is hier sprake van de bevoegdheid van het bestuur om maatregelen te nemen bij dringend of dreigend gevaar. In het oude artikel werd in de eerste alinea dit als een bindend voorschrift gegeven, maar de Commissie heeft, naar de heer DE WAAL MALEFIJT meende, uit vrees dat er in het reglement een woord zou staan, dat ook in de wet voorkomt, deze bepaling uit art. 81 geschrapt. En ik kan niet inzien, dat de Commissie daar verkeerd aan heeft gedaan. Immers lezen wij art. 1 der wet van 9 Mei 1902 (Stbl. No. 54) na, dan zien wij, dat daar de geheele materie is geregeld. De wet kent daar aan het waterschapsbestuur de bevoegdheid toe om bij dreigend gevaar de maatregelen te nemen, die het dienstig

acht om het waterschap voor schade te behoeden. En wanneer de wet die bevoegdheid geeft dan spreekt het vanzelf, dat het bestuur verplicht is van die bevoegdheid gebruik te maken wanneer het dat noodig acht. De meerderheid der vergadering verklaarde zich dan ook tegen wederopneming der eerste alinea.

De tweede opmerking geldt het amendement voorgesteld door den heer VAN ITTERSUM. Deze meende, dat, waar de Commissie in het tweede lid van art. 81 alleen van verordening sprak, de keuren buitengesloten waren, waarom hij voorstelde te lezen: bij verordening of keur. Na hetgeen ik op blz. 29 van dit proefschrift heb gezegd, behoeft het geen betoog, dat ik met dit voorstel niet zou hebben kunnen meegaan. Zonder nadere aanduiding omvat het woord „verordening” ook de keuren, zoodat het overbodig is deze afzonderlijk te noemen. Iets anders ware het geweest indien de Commissie slechts van keuren had gesproken, daar de hier bedoelde verplichtingen ook bij huishoudelijke verordening kunnen worden geregeld, op de nakoming waarvan dan art. 184 W. v. S. hare sanctie verleent. Verder moest ook art. 86 verandering ondergaan daar de wet van 1895, zooals wij zagen, onderscheid maakt tusschen verordeningen in het huishoudelijk belang en strafverordeningen. Het maken van beiden wordt hier aan het bestuur opgedragen tenzij, wat de laatsten betreft, het bijzonder reglement het daartoe niet bevoegd verklaart.

De volgende opmerking gelde de nieuwe redactie van art. 118. Hier werd overeenkomstig art. 5 der wet van 1902 en in afwijking van de oude redactie gesproken van *den* termijn, binnen welken de aanslagen moeten worden

betaald. Enkele leden wilden nu de mogelijkheid geopend zien, den omslag in meerdere termijnen te voldoen, daar het voor sommige ingelanden bewaar kan opleveren een betrekkelijk groote som incens te betalen. De Commissie achtte dit in strijd met het boven aangehaalde artikel der wet van 1902, hoewel de, bij besluit der Staten van Groningen van 18 November 1902 No. 16 goedgekeurde wijzigingen van het Algemeen Reglement in art. 12 ook spraken van „termijn of termijnen” en dit besluit bij K. B. van 11 Februari 1903 No. 30 was goedgekeurd.¹⁾ Deze kwestie liep eigenlijk over de beteekenis van het woord termijn. Er moet hieronder worden verstaan de uiterste termijn, die moet zijn verstreken, voordat tot executie kan worden overgaan. Werd hier en in de wet gesproken van termijnen, dan zou iedere termijn afzonderlijk bij dwangbevel ingevorderd kunnen worden. Dit is echter de bedoeling niet geweest, en daarom is het noodig hier het enkelvoud te bezigen, wat niet verhindert, dat op het aanslagbiljet vermeld kan worden, dat ten grieve der ingelanden de omslag bij gedeelten mag worden voldaan. Eene redactie als in het boven aangehaalde art. 12 van het Groningsch reglement is dus af te keuren, te meer waar in art. 16 alleen van den termijn wordt gesproken.

Van de wijzigingen, die de overige artikelen van het Algemeen Reglement hebben ondergaan, zijn het alleen de in Hoofdstuk V: „Over de keuren of politieverordeningen”, aangebrachte, welke nog eenige bespreking vereischen. Al dadelijk trekt het de aandacht, dat hier slechts over keuren

1) Zie BOOGAARD, 40^{ste} Vervolg blz. 82.

wordt gesproken, terwijl van de verordeningen in het huishoudelijk belang geen gewag wordt gemaakt. Dit was echter ook niet noodig, daar de wet van 1895 ten opzichte van deze laatste aan de reglementen slechts had opgedragen het gezag aan te wijzen, dat die verordeningen maakt en het Utrechtsch reglement zich in art. 86 reeds van die opdracht had gekweten.

In de artikelen 126—130 wordt dus slechts over strafverordeningen gesproken. Het eerste dezer artikelen onderging in de eerste alinea eene wijziging, noodig geworden doordat art. 7 van de wet van 1895 voorschrijft, dat het ontwerp-keur „op de bij het reglement omschreven wijze” aan de belanghebbenden moet worden bekend gemaakt. Dit was reeds in het oude art. 126 vastgesteld, maar om overeenstemming te krijgen met de terminologie van de wet, werd de redactie met behoud der beteekenis gewijzigd. De vroegere tweede alinea werd tevens in de eerste opgenomen met deze wijziging, dat niet slechts iedere ingeland, maar alle belanghebbenden bevoegd zijn hunne bezwaren schriftelijk in te zenden.

De laatste alinea van het oude art. 126 moest vervallen doordat in het daar geregelde was voorzien door alinea 3 van art. 7 der wet van 1895. Er kwam echter eene nieuwe alinea voor in de plaats, die met art. 127 voorzag in de gevallen dat een waterschap onder toezicht van een hooger waterschapsbestuur is geplaatst. De inzending der vastgestelde keur aan Gedeputeerde Staten en de mededeeling hunner beslissing geschiedt dan door tusschenkomst van dat hooger bestuur.

Dit nieuwe art. 127 trad in de plaats van het oude, welks voorschriften door de artt. 11 en 12 der wet van

1895 onjuist en in ieder geval overbodig waren geworden. Ook het formulier van afkondiging, zooals art. 128 dit voorschreef, moest worden uitgebreid, daar er uit moest blijken dat de gelegenheid tot beroep was opengesteld en daarvan al of niet gebruik was gemaakt. Bij de nieuwe redactie komt het mij voor dat eene kleine onjuistheid is ingeslopen. Artikel 11 der wet van 1895 toch bepaalt, dat o. a. eerst tot afkondiging mag worden overgaan, indien bij indiening van een adres van beroep, daarop door den Koning is beslist. En nu lees ik in het nieuwe formulier, dat door den Koning op het beroep *afwijzend* moet zijn beslist. Hoewel de bedoeling dezelfde is, daar de Koning op een ingesteld beroep slechts toestemmend of afwijzend kan beslissen en alleen in het laatste geval afkondiging mag volgen, is het toch niet wenschelijk, als in het formulier de woorden der wet worden gebezigd, daar een woord, ook al is dit op zichzelf niet onjuist, in te lasschen.

Aan het formulier is bovendien eene alinea toegevoegd, waarin de afkondiging op de voorgeschreven wijze en op een bepaalden datum wordt geconstateerd, omdat volgens art. 12 der Keurenwet op den derden dag na de afkondiging de keur in werking treedt.

Op de nieuwe redactie van art. 129 vestigde ik reeds op blz. 70 van dit proefschrift de aandacht. Waar toch de wet en ook het oude art. 129 slechts mededeeling der vastgestelde keur eischen aan de rechterlijke colleges en aan de ambtenaren van het Openbaar Ministerie, die met de handhaving der keur belast zijn, stelt het nieuwe artikel tevens verbindend de mededeeling aan de besturen der gemeenten op welker grondgebied zij kracht zullen hebben

en indien het waterschap onder toezicht staat van een hooger waterschapsbestuur, ook aan dit laatste.

De verdere wijzigingen, in het reglement aangebracht, zijn grootendeels van redactioneelen aard en vereischen dus geene afzonderlijke vermelding.

Aan de bemoeiing van den heer DE WAAL MALEFIJT danken wij het ten slotte, dat aan het oorspronkelijk ontwerp-besluit eene slotformule werd toegevoegd, waarin Gedeputeerde Staten werden uitgenoodigd, het gewijzigd reglement in de spelling van DE VRIES en TE WINKEL in zijn geheel te doen opnemen in het Provinciaal Blad, wat geschied is in No. 6 van den jaargang 1905.

§ 3. Het reglement op het bestuur en beheer van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Bovendams.

Na de bespreking van de jongste wijzigingen in het algemeen reglement op de waterschappen in de provincie Utrecht, heb ik mij tot taak gesteld de reglementen van den Lekdijk Boven- en Benedendams na te gaan. De oudste regeling der aangelegenheden van het eerste dezer beide waterschappen, vindt men in het „Reglement op het beheer van den Lekdijk Bovendams, de inrichting van het bestuur en de kosten van administratie,” dat bij Koninklijk Besluit van 23 Juni 1831, No. 82, werd goedgekeurd. Na gedurende vijf en twintig jaren zijne diensten te hebben bewezen, werd het echter vervangen door het, bij besluit der Staten van 6 Mei en 30 Juli 1856 vastgesteld „Regle-

ment op het bestuur en beheer van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Bovendams", dat bij Koninklijk Besluit van 23 Augustus 1856, No. 77, werd goedgekeurd, en hoewel enkele malen gewijzigd, 1) tot op dezen dag is blijven bestaan. Nu echter door de aanneming der waterstaatswetten tal van wijzigingen noodzakelijk waren, achtten Gedeputeerde Staten het wenschelijk, een geheel nieuw reglement vast te stellen, waarin de artikels, die geene verandering ondergingen, werden overgenomen.

Niettegenstaande hierover bij de beraadslaging eenig meeningsverschil merkbaar was, geloof ik toch dat wij, hetgeen ik mij te bespreken voorstel, als een nieuw reglement moeten beschouwen. Ten eerste pleit hiervoor de geregelde doornummering der artikelen; voorts de redactie van art. 203, dat de oude reglementen vervallen verklaart en het ontbreken van overgangsbepalingen. Bij besluit der Staten van 14 Juli 1905 werd dit nieuwe reglement vastgesteld, en goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 4 October 1905 No. 17.

Het reglement van den Lekdijk Bovendams is, behalve art. 1, dat eene omschrijving bevat van hetgeen tot het hoogheemraadschap behoort en geene noemenswaardige wijziging onderging, verdeeld in drie afdeelingen, waarvan de eerste tot opschrift draagt: „Van de samenstelling van

1) Deze wijzigingen geschieden bij de besluiten der Staten van 19 Nov. 1856 (goedgekeurd bij K. B. van 29 Nov. 1856 No. 80), van 10 November 1868 (goedgekeurd bij K. B. van 3 Jan. 1869 No. 10), van 17 Nov. 1877 (goedgekeurd bij K. B. van 23 Dec. 1877 No. 19), van 11 Nov. 1879 (goedgekeurd bij K. B. van 2 Dec. 1879 No. 17) en van 19 Nov. 1900 (goedgekeurd bij K. B. van 14 Dec. 1900 No. 16).

het bestuur." In het tweede hoofdstuk van dit proefschrift heb ik reeds over de beteekenis van het woord bestuur het een en ander gezegd. In het algemeen verstaat men er onder het dagelijksch bestuur, zooals art. 15 der wet van 10 November 1900 en naar analogie daarvan ook art. 2 van ons reglement het noemt. Het bestaat hier uit één dijkgraaf en elf hoogheemraden, en wordt in den regel aangeduid met den naam van „College van Dijkgraaf en Hoogheemraden," ter onderscheiding van de andere bestuurslichamen waarvan art. 102 spreekt.

Daar dit waterschap belast is met de verdediging tegen het opperwater der groote rivieren, wordt het college van dijkgraaf en hoogheemraden door den Koning benoemd; hierover behoeft het reglement dus niet te spreken en daar de Koning vrij is te benoemen wien hij wil, kunnen ook geene vereischten om lid van dat college te worden in het reglement worden opgenomen. Het eerste lid van de door Gedeputeerde Staten voorgestelde redactie van art. 3 werd dientengevolge op voorstel der Commissie uit de Staten, met het onderzoek van de wijzigingen belast, geschrapt, ¹⁾ terwijl in art. 6 in plaats van de vereischten voor benoembaarheid werden opgenomen de vereischten om op de aanbevelingslijst te worden gebracht. Deze consequente redeneering werd een oogenblik vergeten, toen de Commissie in art. 6 sprak van: „van de verkiesbaarheid ontzet". Gelukkig heeft zij dit tijdig bemerkt en staande de vergadering dit veranderd in: „van het recht om het ambt van dijkgraaf

1) Ook in andere artikelen was daardoor wijziging noodig; zoo in het eerste deel van het tweede lid van art. 8 en in het tweede lid van art. 12.

of hoogheemraad te bekleeden ontzet," daar hier sprake is van benoeming en niet van keuze.

Wanneer de vergadering tot het opmaken der aanbevelingslijst voor den dijkgraaf moet gehouden worden, bepaalde het oude reglement niet; thans wordt in die behoefte door het tweede lid van art. 113 voorzien.

Tot de in art. 6 opgenomen vereischten behoort ook dit, dat men sedert ten minste twee volle jaren een zekere hoeveelheid land in vollen eigendom moet bezitten, terwijl uit het oude art. 7 de bepaling werd overgenomen, dat de tijd, dat ouders of grootouders, van welke men het land geërfd of bij overdracht gekregen heeft, daarvan den eigendom hebben bezeten, ook toegerekend wordt aan den zoon of kleinzoon, die het land daarna krijgt. Niet dus indien men van een ander dan zijn ouders of grootouders het land heeft geërfd of gekregen.

Evenals het oude artikel 7 bepaalt art. 8 dat dijkgraaf en hoogheemraden in de provincie Utrecht moeten wonen. Kon vroeger echter de Koning, wat de hoogheemraden betreft, op voorstel van de vergadering in art. 100 lit c. bedoeld, Gedeputeerde Staten gehoord, van dit verbod vrijstelling verleen, mits bedoelde hoogheemraden in Nederland woonachtig waren, thans berust de beslissing hierover bij Gedeputeerde Staten, die het best kunnen beoordeelen of eene dergelijke vrijstelling in het belang is van het hoogheemraadschap.

Behalve dijkgraaf en hoogheemraden kent het reglement nog hoofd-ingelanden en hoofd-ingelanden-plaatsvervangers, welke functies niet met die van lid van het dagelijksch bestuur vereenigbaar zijn, evenmin als deze laatsten lid van het dagelijksch bestuur, beambte of bediende van

een ander waterschap, belast met verdediging tegen opperwater der groote rivieren, voor zoover dit niet uitsluitend kcering van zomerwater betreft (art. 9), kunnen zijn. Wegens de belangrijkheid hunner functie wilde men de leden van dit college onafhankelijk doen staan tegenover andere waterschappen en daardoor strijd van belangen in hun persoon voorkomen.

Door de Commissie uit de Staten was de redactie van art. 11, handelend over het ontslag van een lid van het college van dijkgraaf en hoogheemraden, zooals die door Gedeputeerde Staten was voorgesteld, nagenoeg onveranderd overgenomen. Hiermede kon in de vergadering der Staten de heer VAN BOLHUIS zich niet vereenigen. Hij meende, dat het noodig was uit te drukken aan wien de voordracht tot ontslag moest geschieden en stelde in dien geest een amendement voor. Hoewel tegen de aanneming daarvan m. i. geen bezwaar kon bestaan, zie ik de noodzakelijkheid ervan niet in, daar het duidelijk is, dat degene, die door den Koning zijn benoemd ook alleen door hem kunnen worden ontslagen en de voordracht daartoe dus aan hem moet geschieden. Daarom zegt art. 31 van het boven besproken Algemeen Reglement in een dergelijk geval evenmin met zooveel woorden tot wien de voordracht gericht moet worden.

Zooals wij boven zagen bestaan naast het college van dijkgraaf en hoogheemraden als besturende personen de hoofd-ingelanden en hunne plaatsvervangers. Deze worden gekozen door de stemgerechtigde ingelanden. Wie stemgerechtigd zijn, daarover heeft, wat de zaak zelf aangaat geen verschil van meening bestaan, maar wel wat betreft

de bewoordingen, waarin dit moet worden uitgedrukt.

Het oorspronkelijke art. 17 noemde alle personen, maatschappen, en door de regceering erkende zedelijke lichamen, die eene zekere hoeveelheid land in vollen eigendom, erf-pacht of vruchtgebruik bezitten. Gedeputeerde Staten stelden nu voor te lezen: alle personen, maatschappen en burgerlijke rechtspersonen, terwijl de Commissie, waarschijnlijk naar aanleiding van hetgeen bij de behandeling van art. 45 van het Algemeen Reglement was opgemerkt, 1) dit „burgerlijke” wilde schrappen en aldus redigeeren: alle natuurlijke- of rechtspersonen en maatschappen. Deze redactie is daarna zonder beraadslaging aangenomen.

Het oude art. 23 kende alleen eene verkiezing door de stemgerechtigden in persoon. In overeenstemming met haar streven, zooveel mogelijk gelijkheid te brengen tusschen dit reglement en het pas herziene Algemeen Reglement, voegde de Commissie aan dit artikel toe de verkiezing bij gemachtigde. In verband hiermede werden ook de woorden der 2^{de} en 5^{de} alinea vervangen door die in art. 46 van het Algemeen Reglement gcebezigd, terwijl ter regeling van die vertegenwoordiging art. 47 van het Algemeen Reglement naar de omstandigheden gewijzigd, werd overgenomen. Werd echter in laatstgemeld artikel aan één gemachtigde veroorloofd één vierde der in het waterschap geldende stemmen uit te brengen, volgens het laatste lid van art. 23 van dit reglement mag niemand voor meer dan één stemgerechtigde als gemachtigde optreden. Wat de Commissie heeft bewogen hier geen overeenstemming te

1) Zie blz. 115 van dit Proefschrift.

brengen, ligt in het duister. In de vergadering der Staten werd hare redactie zonder beraadslaging goedgekeurd. Met deze wijziging van art. 23 houdt verband die van art. 59, dat als art. 62 in het voorstel der Commissie voorkomt. Daar nu toch de gehuwde vrouw, wier goederen niet door haren echtgenoot worden beheerd, in persoon haar stemrecht kan uitoefenen en tevens iedereen kan machtigen dit namens haar te doen, scheen het billijk het eerste en derde lid van art. 59 te wijzigen, terwijl er evenmin reden is om den vader, die het vruchtgenot van het grondbezit zijner minderjarige kinderen niet heeft (gelijk dit volgens het bij de wet van 6 Februari 1901 Stbl. No. 62 gewijzigd art. 366 Burgerlijk Wetboek kan geschieden) dit grondbezit als het zijne toe te kennen.

De artikelen over de lijsten der stemgerechtigde ingelanden, de bezwaarschriften daartegen en de beslissing daarop, ondergingen slechts ondergeschikte wijzigingen. Alleen zij opgemerkt dat hier en elders in dit reglement (zie b.v. de artt. 25, 30, 52, 103, 155, 188, 201) het Lekdijkshuis meer als zetel van het bestuur van het hoogheemraadschap op den voorgrond werd geplaatst. 1)

Het eerste artikel, dat weder onze aandacht vraagt, is art. 40. Het bepaalt welke stembriefjes van onwaarde zijn. Het oude artikel beschouwde als zoodanig o. a. die waarop was ingevuld de naam van den dijkgraaf of een der hoogheemraden of van een hoofdingeland of -plaatsvervanger, wiens beurt van aftreding op het tijdstip, waar-

1) Waar in dit reglement wordt gesproken van „dijkhuis” wordt daaronder uitsluitend verstaan het dijkhuis te Schalkwijk en van „Lekdijkshuis” het Lekdijkshuis te Utrecht.

voor de verkiezing geschiedt, nog niet gekomen is. Gedeputeerde Staten wilden deze bepaling handhaven, maar de Commissie achtte haar te streng, daar op die manier een Hoofdingeland-plaatsvervanger bij tusschentijdsche vacature nooit tot Hoofdingeland verkiesbaar zou zijn. Daarom verklaart hare redactie naast de stemmen uitgebracht op dijkgraaf en hoogheemraden slechts van onwaarde die, welke uitgebracht zijn op eenen Hoofdingeland of Hoofdingeland-plaatsvervanger, die reeds in dezelfde hoedanigheid zitting heeft. Voorts werd in verschillende artikelen (b.v. artt. 32, 42, 71) het woord verkiezing door stemming vervangen, daar deze blijkbaar alleen voor de stemming gelden, aangezien zij in art. 46 in geval van herstemming toepasselijk worden verklaard.

Bij gelijktijdige verkiezing van Hoofdingelanden en Hoofdingelanden-plaatsvervangers werden volgens het oude art. 50 zij als Hoofdingeland gekozen beschouwd, die het grootste aantal stemmen hadden verkregen. Deze regeling voldeed blijkbaar niet aan Gedeputeerde Staten; althans zij stelden voor bij gelijktijdige verkiezing de stemming te doen plaats hebben in afzonderlijke, duidelijk te onderscheiden bussen, wat door de Commissie, behoudens eene kleine redactiewijziging werd overgenomen en door de vergadering goedgekeurd.

Is de stemming, en zoo noodig de herstemming afgelopen dan wordt den gekozene door tusschenkomst van den burgemeester der gemeente, alwaar hij woonachtig is, een uittreksel uit het proces-verbaal der verkiezing gezonden, dat hem tot geloofsbrief strekt. Dit werd ook in het oude reglement geëischt, maar thans is op voorstel van Gedeputeerde Staten, door de Commissie overgenomen, een nieuw

art. 57 toegevoegd, waarin de gekozene verplicht wordt, nevens zijnen geloofsbrief aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden over te leggen:

1^o. een uittreksel uit de registers van den burgerlijken stand, of bij gemis daarvan eene akte van bekendheid, waaruit tijd en plaats van zijne geboorte blijken, en bovendien, ingeval art. 62 van toepassing is, de noodige akten tot staving van zijn huwelijk, van de geboorte zijner vrouw of van die zijner minderjarige kinderen;

2^o. een uittreksel uit den perceelsgewijzen kadastralen legger van de gemeente of gemeenten, waaronder het aan hem of, in de in art. 62 genoemde gevallen, het aan zijne vrouw, aan zijne minderjarige kinderen of aan zijne moeder of schoonmoeder in vollen eigendom toebehoorend land gelegen is, en zulks voor tenminste veertien hectaren voor den vollen omslag aangeslagen, of wel van zoovele hectaren als waarvan de aanslagen te zamen gelijk staan met die van veertien hectaren voor den vollen omslag aangeslagen;

3^o. eene verklaring, afgegeven door den Secretaris van het Hoogheemraadschap, dat bovenbedoeld land in den omslag is aangeslagen, met aanduiding van het aandeel in den omslag daarop rustende;

4^o. een bewijs afgegeven door den bewaarder der Hypotheken en van het Kadaster, waaruit blijkt, dat hypothecaire inschrijvingen niet op voormeld land rusten tenzij die in het tweede lid van art. 61 genoemd.

Ook een nieuw art. 58 werd door Gedeputeerde Staten en Commissie voorgesteld, dat moest vervangen art. 123 van het oude reglement. Het betreft het onderzoek der geloofsbriefen van de gekozen Hoofdingelanden en Hoofd-

ingelanden-plaatsvervangers, de bezwaren er tegen ingebracht en het hooger beroep bij Gedeputeerde Staten. In hoofdzaak is de redactie van art. 123 gevolgd, maar toch zijn enkele wijzigingen gemaakt. Zoo werd nu het hooger beroep bij Gedeputeerde Staten aan iederen belanghebbende toegestaan en niet alleen aan den niet-toegelatene en de leden der vergadering, omdat de Commissie meende, dat, waar volgens art. 19 der wet van 10 November 1900 van de beslissing van Gedeputeerde Staten aan iederen belanghebbende beroep op den Koning openstaat, er geen reden is om in de eerste instantie de bevoegdheid tot beroep te beperken. Het beroep op den Koning was ook in het voorstel van Gedeputeerde Staten geregeld, maar kon daaruit vervallen, daar hierin reeds was voorzien door de artt. 21 en 26 der wet van 1900.

Reeds van ouds hadden Gedeputeerde Staten het recht bij een met redenen omkleed besluit de verkiezing nietig te verklaren; hieraan werd door de Commissie, op het voetspoor van art. 37 lid 2 van het Algemeen Reglement, toegevoegd, dat zij dan tevens gelasten, dat er binnen twee maanden na de dagteekening van hun besluit tot eene nieuwe verkiezing wordt overgegaan. Staande de vergadering stelde de rapporteur der Commissie voor (omdat een voorstel van Gedeputeerde Staten was ingekomen tot wijziging van bovengenoemd art. 37 naar aanleiding eener opmerking van den Minister) hier dezelfde wijziging aan te brengen als in art. 37 werd voorgesteld en dus te lezen: „dat er tot eene nieuwe wordt overgegaan binnen een maand na het tijdstip, waarop hun besluit kracht van gewijsde zal hebben gekregen”, waarmede de vergadering zich vereenigde.

Is tot toelating besloten, dan leggen de gekozenen in handen van den dijkgraaf den eed of de belofte af, voorgeschreven bij art. 118. Evenals algemeen in de wetgeving werd ook hier dus het stelsel van den facultatieven eed aangenomen. 1)

Het vierde hoofdstuk van de eerste afdeeling handelt over den dijkgraaf. Onder hetgeen aan dezen titularis werd toevertrouwd, noemde art. 76 (oud) ook de zorg voor de handhaving der keuren of verordeningen van politie. Beiden, Gedeputeerde Staten en de meergemelde Commissie, achtten het wenschelijk dit artikel te doen vervallen en de Staten hebben zich met dit voorstel vereenigd. De reden, die Gedeputeerde Staten hiertoe heeft geleid, was deze, dat zij meenden, dat art. 76 in strijd was met het eerste lid van art. 14 der Keurenwet, waar aan het reglement wordt opgedragen het bestuur aan te wijzen, met de zorg voor de uitvoering der keuren belast, en de dijkgraaf niet als bestuur in den zin der wet kon worden beschouwd. In het midden latend, of in het algemeen één persoon als bestuur kan optreden, meen ik, dat dit *hier* althans niet kon, want art. 15 der Keurenwet spreekt uitdrukkelijk van „de(n) Voorzitter en de leden van het in het eerste lid van art. 14 bedoelde bestuur,” waaruit blijkt, dat de dijkgraaf alleen nooit dit bestuur kan zijn. Aan de verplichting in art. 14 aan het reglement opgelegd, is echter voldaan in art. 134, waar aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden naast het maken van de verordeningen, die het in het huishoudelijk belang van het hoogheemraadschap noodig

1) Eveneens in de artt. 93 en 118.

acht en van de keuren, ook de zorg voor de uitvoering van deze laatste is opgedragen.

Ook het oude art. 77 heeft men laten vervallen, en dit terecht, daar art. 4 sub 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering hierin reeds voorziet en bovendien de redactie onjuist was, daar de gewijsden niet tegen den dijkgraaf, doch tegen het hoogheemraadschap ten uitvoer worden gelegd.

Onder de artikelen, handelend over den Penningmeester, moest het oude art. 87, thans als art. 88 in het voorstel der Commissie opgenomen, wijziging ondergaan, doordat onder de betalingen moesten worden opgenomen die wegens uitgaven ten behoeve van werkzaamheden in het geval, bedoeld bij het tweede lid van art. 33 der wet van 1900. Voorts werd het oude art. 89 (thans art. 90), handelend over den te stellen borgtocht, veranderd op voorstel van den heer VAN BOLHUIS, die meende dat het beter was hier van zekerheidstelling te spreken, daar niet bedoeld was te eischen eenen borg, die zich verbindt, maar slechts hetzij eene inschrijving op het Grootboek, hetzij hypotheek.

Aan het slot van dit hoofdstuk werd in een nieuw art. 97 naar analogie van art. 74 van het Algemeen Reglement aan de vergadering van het college van dijkgraaf en hoogheemraden in vereeniging met hoofdingelanden de beslissing gelaten omtrent het toekennen van pensioen.

De tweede afdeeling van het reglement van den Lekdijk Bovendams, handelt over het beheer. Het eerste artikel, (art. 134) dat door het vervallen van art. 76 eenige uitbreiding onderging, hebben wij hierboven reeds besproken.

Tevens behoort aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden het beheer der geldmiddelen. In enkele gevallen echter (in art. 137 genoemd) wordt een besluit van dit college in vereeniging met hoofdingelanden vereischt, dat volgens het oude art. 138 aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten was onderworpen, behalve wanneer art. 140 goedkeuring des Konings eischte. Dit laatste artikel is echter op voorstel van Gedeputeerde Staten en Commissie vervallen, omdat, nu het oppertoezicht des Konings in zaken, den Waterstaat betreffende, bij de wet is geregeld, een reglement die bevoegdheid niet kan uitbreiden. Hierdoor moest ook art. 138 worden aangevuld, daar anders een besluit omtrent een geschil tusschen het hoogheemraadschap en het rijk of de provincie aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen zou zijn, waardoor deze rechter in eigen zaak zouden worden. Tevens kon van eene voorafgaande goedkeuring door Gedeputeerde Staten geen sprake zijn bij het voeren van rechtsgedingen ingevolge de wetten van 10 November 1900 (cf. art. 41) en van 9 Mei 1902 (cf. art. 12.)

Daar ook het oude art. 139 na de bepaling van art. 20 der wet van 1900, dat in ieder geval eene mededeeling van de beslissing van Gedeputeerde Staten voorschrijft, onjuist was geworden, deed men ook dit vervallen, evenals de artt. 144 en 145, die niet te rijmen waren met art. 33 der wet van 1900.

Tegenover al deze vervallen artikelen staat art. 144 dat, door de Commissie voorgesteld, nieuw in het reglement werd opgenomen. Het handelt over het zgn. aardhalingsrecht. Wat den Lekdijk betreft wordt dit recht het eerst

erkend in de Ordonnantie van Keizer Karel V van 23 Mei 1537,¹⁾ welke steeds om de tien jaar als keur werd afgekondigd. Toen in de Grondwet voorafgaande schadeloosstelling voor te onteigenen grond gecischt werd, betwijfelden sommigen de grondwettigheid van het aardhalingsrecht en in litteratuur en jurisprudentie²⁾ opperde men hier tegen bezwaren, die tijdelijk door de interpretatieve wet van 1 Juni 1861 Stbl. No. 54 werden weggenomen. Eerst toen bij de grondwetsherziening van 1887 in het vierde der additioneele artikelen werd bepaald, dat art. 151 der Grondwet niet toepasselijk is ten aanzien van aardhaling, ingeval de specie wordt genomen van gronden, waarop de verplichting tot levering tegen of zonder vergoeding, krachtens gewoonte of verordening, zoowel als uit anderen hoofde, in 1886 rustte, kon hierover geen verschil van mening meer bestaan. In verband en overeenstemming hiermede kende dan ook art. 1 sub 4^o der wet van 9 Mei 1902 aan de besturen van waterschappen, veenschappen en vecnpolders het recht van aardhaling toe „met inachtneming der voorschriften bij het reglement der instelling of eene provinciale verordening gegeven”. Nu het oude reglement van den Lekdijk Bovendams over deze kwestie zweeg, vroeg de Commissie zich af of het bovenaangehaalde wetsartikel opname van een dergelijk voorschrift in het reglement eischt of niet. De minderheid meende dat, waar het artikel spreekt van „gegeven” voorschriften en niet van „te geven”, de verplichting eene bepaling daaromtrent op te nemen

1) Groot Placaatboek 's Lands van Utrecht. Deel II p. 69.

2) Zie o. a. het arrest van den Hoogen Raad van 12 Februari 1858, W. v. h. R. No. 1936.

niet bestaat. De meerderheid was echter van een tegenovergesteld gevoelen en stelde een zeer algemeen voorschrift (art. 144) voor. Eene meer uitvoerige regeling leek ondoenlijk, daar men gebonden was aan den toestand, die in 1886 bestond. Waar echter dit recht vroeger aan de aangelanden aan den dijk ieder voor zijn slag toekwam, is deze bevoegdheid thans geheel overgegaan op het college van dijkgraaf en hoogheemraden, die er ter naasten lage en minster schade gebruik van moeten maken.

In het tweede hoofdstuk dezer afdeeling, handelende over het bijzonder toezicht en de dijklegering bij ijsgang, hoog water en ander gevaar, werd vroeger geen bepaling gevonden, die de ingelanden en inwonenden tot het doen van persoonlijke diensten en het leveren van verstrekkingen verplichtte. In art. 1 sub 6^o van de wet van 1902, werd echter eene dergelijke bepaling in *het* reglement (waaronder bezwaarlijk iets anders kan worden verstaan dan het reglement op het bestuur en beheer van dit hoogheemraadschap) geeischt, waarom Gedeputeerde Staten twee nieuwe artikelen (artt. 145 en 146) in hun voorstel opnamen, welke door de Commissie zijn overgenomen. Zij machtigen het college van dijkgraaf en hoogheemraden om tot het doen van persoonlijke diensten op te roepen ieder, die binnen den ring van het hoogheemraadschap binnensdijks een huis en $3\frac{1}{2}$ of meer hectaren land gebruikt en tot verstrekking van paarden en voertuigen ieder, die binnen dien ring woont, voor zoover hij die bezit of in gebruik heeft. Om tot kennis dier verplichting te komen wordt door de zorg van Burgemeester en Wethouders van iedere binnen den ring van het hoogheemraadschap gelegen gemeente eene monster-

rol opgemaakt. De regeling van den aard en duur dier diensten kan verder bij keur worden geregeld. Als gevolg van de toevoeging dezer beide artikelen moest het oude art. 151 vervallen.

In het derde hoofdstuk, handelend over de begrooting der inkomsten en der uitgaven, en den omslag moest het artikel, dat aanwijst welke posten op de begrooting moeten voorkomen, verschillende wijzigingen ondergaan, in verband met die in andere artikelen aangebracht, zonder dat echter de strekking werd veranderd. Wel geschiedde dit met art. 167 (oud); want daar art. 19 der wet van 1900 van elke beschikking van Gedeputeerde Staten beroep op den Koning openstelt, kon eene regeling als van art. 167 (oud) niet meer worden toegelaten en was eene redactie als van art. 165 (nieuw) noodzakelijk.

Naast art. 171 dat het oude art. 174 nagenoeg ongewijzigd vervangt, zijn door Gedeputeerde Staten en Commissie als artt. 172—175 opgenomen de artt. 1—4 van het Reglement, houdende bepalingen omtrent de dijkslasten en de verdediging des dijks in het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Boven-dams. 1) Het zijn alleen wijzigingen van redactioneelen aard, die hierin zijn aangebracht, waarom eene bespreking hier gevoegelijk achterwege kan blijven.

Ook de artt. 177—180 zijn nieuw. In hunne Memoric van Toelichting zeggen Gedeputeerde Staten, dat zij „strekken om een reclamerecht tegen de leggers open te stellen voor de belanghebbenden, hetgeen nagenoeg in elk waterschapsreglement gegeven is.” Volgens den bestaanden toe-

1) Zie BOOGAARD, 4^{de} Vervolg blz. 3.

stand toch blijft een belanghebbende, die reclameeren wil niet anders over dan zijn aanslagbiljet te ontvangen, eindelijk het dwangbevel af te wachten en daartegen in verzet te komen volgens de wet van 9 Mei 1902. De Commissie uit de Staten had tegen de opname dezer artikelen geen bezwaar, hoewel in haar voorstel enkele wijzigingen voorkomen doordat enkele bepalingen uit de waterstaatswetten, die Gedeputeerde Staten hadden overgenomen, werden geschrapt, en elders verwijzing naar die bepalingen noodig werd geacht.

In art. 181 wordt de herziening der artikelen van het oude reglement voortgezet. Gedeputeerde Staten hadden in dit artikel om in overeenstemming te blijven met de terminologie van art. 5 der wet van 1902 het woord „gaarderlijst” door „kohier” vervangen, maar de Commissie wilde, in aansluiting met het stelsel van art. 118 van het Algemeen Reglement het oude woord behouden, waartegen geen bezwaar werd gemaakt. Op voorstel der Commissie is het laatste artikel van dit hoofdstuk vervallen, daar hetgeen daarin bepaald werd door de artt. 181 en 182 overbodig was geworden en bovendien tot de onjuiste gevolgtrekking kon leiden, dat andere artikelen niet op de suppletoire begrooting toepasselijk zijn.

Van de wijzigingen in het vierde hoofdstuk, over de rekening en verantwoording, valt alleen op te merken, dat de oude artt. 188 en 189 thans in het nieuwe art. 192 zijn samengevat. Om de bedoeling te verduidelijken is de redactie hier en daar eenigszins gewijzigd.

Het vijfde hoofdstuk dat tot opschrift draagt: „Van de keuren of politieverordeningen, bekendmakingen en verdere

stukken" geeft meer reden tot bespreking. Telde dit hoofdstuk vroeger acht artikelen, Gedeputeerde Staten lieten daarvan reeds één vervallen, terwijl de Commissie hun aantal tot vijf terugbracht, daar door de wet van 1895 talrijke bepalingen overbodig waren geworden, die in het voorstel van Gedeputeerde Staten waren herhaald. Het oude art. 191 heeft plaats gemaakt voor art. 194, dat eveneens het ontwerpen der keuren aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden opdraagt; terwijl te voren echter zoowel nieuwe keuren of politieverordeningen als wijzigingen in de bestaande werden genoemd, spreekt het nieuwe artikel kortweg van keuren, daar wijzigingen in de bestaande keuren, zelf ook keuren zijn. Voor de wijze van ter inzage leggen wordt thans verwezen naar het nieuwe art. 201, waarover hieronder meer. Tevens is aan alle *belanghebbenden*, ingevolge art. 7 der wet van 1895, het recht gegeven hunne bezwaren in te zenden. Verwondering baart het, dat het voorstel van Gedeputeerde Staten slechts van ingelanden sprak. Art. 192 (oud) bleef ongewijzigd, maar daarentegen liet de Commissie art. 193 (oud), dat door Gedeputeerde Staten was herhaald, vervallen, daar het naast de bepaling van het laatste lid van art. 7 der wet van 1895 gemist kon worden. Om dezelfde reden verdween ook het eerste lid van het als art. 196 overgenomen art. 194 (oud). Het tweede lid bleef echter behouden, daar de wijze van afkondiging volgens de bepaling van art. 11 der wet van 1895 in het reglement moet worden geregeld.

Hierop volgt het artikel, dat het formulier van afkondiging bevat en dat in het voorstel van Gedeputeerde Staten

en van de Commissie nagenoeg gelijkloidend was. Met den heer VAN BOLHUIS, die bij de beraadslaging over dit art. 197 het woord nam, begrijp ik niet, hoe men hier een zoo zonderling formulier heeft voorgesteld, terwijl in art. 128 van het Algemeen Reglement en in art. 196 van dat voor den Lekdijk Benedendams een veel eenvoudiger formulier voorkomt. Uit de Memorie van Toelichting bij het voorstel van Gedeputeerde Staten en uit hetgeen de heer MOLENGRAAFF bij de beraadslaging opmerkte moet echter de gevolgtrekking worden gemaakt, dat het aldus door het college van dijkgraaf en hoogheemraden was voorgedragen. De Commissie, bij monde van haren rapporteur, had echter geen bezwaar eene eenvoudigere redactie te nemen en stelde dus voor art. 197 te formuleeren gelijkloidend aan art. 196 van het reglement voor den Lekdijk Benedendams. Daar hiertegen geen bezwaar bestond werd de redactie van art. 197 aldus:

„De afkondiging van keuren of politieverordeningen geschiedt bij het navolgend formulier:

„Dijkgraaf en Hoogheemraden van den Lekdijk Boven-
„dams doen te weten:

„Dat in hunne vergadering van den.....
„is vastgesteld de navolgende keur of politieverordening
„(wijziging in de keur of politieverordening van den.....
„.....)”

(Titel en inhoud der keur of politieverordening of der wijziging).

„En is hiervan, nadat ten aanzien der voormelde keur
„of politieverordening (wijziging in de keur of politiever-
„ordening van den.....), voor zooveel noodig,

„was voldaan aan hetgeen is voorgeschreven in de artikelen „7 tot en met 10 der wet van 20 Juli 1895 (Stbl. No. 139), „met inachtneming van het bepaalde bij het tweede lid „van art. 11 dierzelfde wet, afkondiging geschied, waar „het behoort, den.....”

Het oude art. 196 kon onmogelijk worden gehandhaafd, daar het in strijd was met art. 12 der Keurenwet; hoewel Gedeputeerde Staten dien strijd in overeenstemming deden overgaan, moest het toch bij de redactie der Commissie verdwijnen, daar volgens hare meening in het reglement geen herhaling van wetsbepalingen mocht voorkomen. In hare toelichting tot het nieuwe art. 198 zegt de Commissie, dat de voorgestelde redactie is ontleend aan art. 129 van het Algemeen Reglement. Het spijt mij dat deze redactie niet in haar geheel is overgenomen, daar nu de afgekondigde keur niet zal worden toegezonden aan de besturen der gemeenten, op welker grondgebied zij kracht zal hebben. Op blz. 121 van dit proefschrift betreurde ik het, dat de wet van 1895 hierover zwijgt en juichte de opname van een dergelijk voorschrift in het Algemeen Reglement zeer toe. Ongelukkigerwijze is art. 198 zonder beraadslaging aangenomen, zoodat wij niet weten, om welke reden van dit goede voorbeeld nu weer is afgeweken.

Ten slotte rest ons de derde afdeeling, die slechts enkele Algemeene Bepalingen bevat en in het ontwerp van Gedeputeerde Staten, blijkens de daarbij gevoegde Memorie, op voorstel van het college van dijkgraaf en hoogheemraden, voor het eerst voorkomt. Hare eerste bepaling is gelijk aan die van art. 200 (oud) en betreft de beslissing

van geschillen omtrent de toepassing van dit reglement. Het door Gedeputeerde Staten voorgestelde art. 203 moest in de redactie der Commissie natuurlijk vervallen, omdat het daar bepaalde bij de wet van 1900 reeds was geregeld. Dat de uitvaardiging van alle stukken, het Hoogheemraadschap betreffende, geschiedt op naam van „Dijkgraaf en Hoogheemraden van den Lekdijk Bovendams”, geldt ook thans, maar nieuw is art. 201. Hier wordt een algemeen voorschrift gegeven, omtrent de wijze, waarop, zoo dien-aangaande geene nadere regels in bijzondere gevallen worden vastgesteld, bekendmakingen en ter visie legging van stukken moet plaats hebben. Ook art. 202 is nieuw; het was, evenals art. 130 tweede lid van het Algemeen Reglement, noodig geworden, nu in de verschillende artikelen verwijzing naar de wettelijke bepalingen (i. c. omtrent het beroep op den Koning) was vervallen.

Het oude reglement eindigde met een negental slotbepalingen; van deze is alleen art. 203, naar de omstandigheden gewijzigd, in de afdeeling algemeene bepalingen overgenomen, terwijl de andere vervielen. Bovendien werd aan het reglement eene bijlage toegevoegd, houdende omschrijving der districten, en de aanwijzing der hoofdplaatsen daarvan.

**§ 4. Het reglement op het bestuur en beheer van het
Hoogheemraadschap van den Lekdijk Benedendams
en van den IJsseldam.**

Na hetgeen in de vorige paragraaf omtrent het reglement van den Lekdijk-Bovendams is opgemerkt, kan de bespreking van dit reglement korter zijn, omdat, waar zoowel Gedeputeerde Staten als de Commissie uit de Provinciale Staten van oordeel waren, dat beide reglementen zooveel mogelijk gelijk moesten zijn, slechts hier en daar verschillpunten bestaan. Ik stel mij dan ook voor, slechts op deze de aandacht te vestigen, telkens wanneer de redacties der reglementen, zooals zij thans door de Staten zijn vastgesteld, van elkaar afwijken.

Bij Besluit der Staten van den 18^{den} Maart 1857 werd het eerste reglement voor het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Benedendams en van den IJsseldam vastgesteld, dat den 8^{sten} April d. a. v. de Koninklijke goedkeuring verkreeg. Na drie malen te zijn herzien ¹⁾ zou dit na de in werking treding der Waterstaatswetten opnieuw moeten geschieden, maar in de Memorie van Toelichting tot hun ontwerp oordeelden Gedeputeerde Staten, het wenschelijk een geheel nieuw reglement vast te stellen, waarin de artikelen, die geene verandering ondergingen, werden overgenomen.

1) Achtereenvolgens bij de besluiten der Staten van 19 November 1873 (goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 2 December 1873 No. 30); van 21 Juli 1900 (goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 10 Augustus 1900 No. 32); en van 19 November 1900 (goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 14 December 1900 No. 16).

In hunne vergadering van den 14^{den} Juli 1905 werd dit reglement door de Staten vastgesteld en daarna goedkeuring bij K. B. van 4 October 1905 No. 17.

Gaan wij nu na, waarin dit reglement verschilt van het op denzelfden datum vastgestelde reglement van den Lekdijk Bovendams, dan treft ons in de eerste plaats art. 2, dat spreekt van een dijkgraaf en zeven hoogheemraden, terwijl de Lekdijk Bovendams er elf telt, wat te verklaren is uit het grooter oppervlak dat dit laatste Hoogheemraadschap beslaat. Zoo zijn er hier acht hoofd-ingelanden en hoofd-ingelanden-plaatsvervangers tegen twaalf in het andere, wat ook eene andere redactie van art. 68 met zich brengt, daar de rooster van aftreding dan ook verschillend moet zijn ingericht. Mede een gevolg daarvan is de verdeling in vier kiesdistricten (art. 3) tegen zes bij den Lekdijk Bovendams.

Naar aanleiding van art. 6 volge hier eene opmerking die voor meerdere artikelen geldt (artt. 17, 57 2^o, 61). In het reglement van den Lekdijk Bovendams wordt in de corresponderende artikelen steeds gesproken van een bepaald aantal hectaren, „voor den vollen omslag aangeslagen of wel zoovele hectaren, als waarvan de aanslagen te zamen gelijkstaan met die van datzelfde aantal hectaren voor den vollen omslag aangeslagen”, terwijl hier slechts sprake is van „zooveel hectaren voor den omslag aangeslagen” Dit verschil is hierdoor ontstaan, dat de Lekdijk Bovendams verschillende soorten van aanslag kent, wat bij den Lekdijk Benedendams niet het geval is.

Eene andere opmerking geldt den rooster van aftreding van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden.

Reeds bij de behandeling van het desbetreffende artikel

in het reglement van den Lekdijk Bovendams was hier-
 over verschil van meening ontstaan. Toen was door den
 heer VAN BOLHUIS een amendement ingediend, dat door
 de vergadering werd aangenomen en bepaalde, dat de
 rooster zoo zou worden ingericht, dat telken jare een of
 twee leden aftraden. Hierdoor kon de bepaling van art. 13
 van het thans besproken reglement, die gelijkkluidend was
 met die van het oorspronkelijk ontwerp van het reglement
 voor den Lekdijk Bovendams niet blijven bestaan en dus
 stelde de Commissie voor art. 13 aldus te lezen: „De
 rooster van aftreding, zooals deze bij de in werking treding
 van dit reglement bestaat, blijft van toepassing.” Hier-
 tegen had de heer DE WAAL MALEFIJT geen bezwaar,
 maar deze wilde nu ook in art. 13 van het reglement van
 den Lekdijk Bovendams deze redactie opnemen, wat natuur-
 lijk geen steun vond bij den heer VAN BOLHUIS. Ten
 slotte slaagde de heer DE WAAL MALEFIJT er in eene
 redactie te vinden die allen voldeed; art. 13 zou nu luiden:
 „De aftreding heeft plaats naar den daarvan bij de in
 werking treding van dit reglement bestaanden, door het
 College van Dijkgraaf en Hoogheemraden opgemaakten,
 en aan Gedeputeerde Staten medegedeelden rooster”.

Een ander artikel, dat men in beide reglementen gelijk-
 kluidend had voorgesteld, was art. 23, handelende over de
 verkiezing bij gemachtigde. Staande de vergadering meende
 echter de rapporteur der Commissie, dat hierin eene wijziging
 noodig was. In het voorlaatste lid toch wordt aan de daar
 genoemde personen verboden bij eene verkiezing als ge-
 machtigden op te treden, op straffe van nietigheid der
 door hen uitgebrachte stemmen. Nu is het onmogelijk,

als de stemmen zijn uitgebracht, te controleeren door wie dit is geschiedt en dus kunnen zij niet worden nietig verklaard. De bedoeling is, dat, als dergelijke personen komen om te stemmen als gemachtigden, het stembureau hen niet moet toelaten. Maar daarvoor is de tusschenzin „op straffe van nietigheid der door hen uitgebrachte stemmen” geheel overbodig. Tegen het voorstel van den rapporteur om hem in beide reglementen weg te laten bestond dan ook geen bezwaar.

Dezelfde overweging, die in het andere reglement aan het Lekdijkshuis eene grootere plaats deed inruimen, maakte, dat men in art. 23 van dit reglement het dijkhuis te Jaarsveld meer als zetel van het bestuur van het hoogheemraadschap op den voorgrond deed treden. Alle vergaderingen worden b. v. daar gehouden. Die, bedoeld in art. 102 *a*, kunnen echter ook te Utrecht worden gehouden (art. 103).

Eene volgende opmerking gelde het verschil in tijdsbepaling in beide reglementen. Zoo heeft de verkiezing, bedoeld in art. 31 in het hoogheemraadschap van den Lekdijk. Bovendams plaats in de eerste week der maand Mei, en in dat van den Lekdijk Benedendams in de tweede; zoo scheelt ook de aftreding, bedoeld in art. 67 juist eene week; terwijl in art. 126 eveneens een andere termijn is voorgeschreven.

De vierde paragraaf van het derde hoofdstuk heeft hier tot opschrift: „Van presentiegelden en reis- en verblijfkosten”. In dit hoogheemraadschap toch wordt, naast het presentiegeld aan de Hoofd-Ingelanden en hunne plaatsvervangers voor elke vergadering, die zij bijwonen, ter

vergoeding van reis- en verblijfkosten, voor zoover zij woonachtig zijn in de gemeenten Jaarsveld, Lopik of Willige Langerak *f* 2.—, voor zooveel zij elders woonachtig zijn *f* 3.— toegekend, waardoor ook art. 137 *b* anders is.

Behalve de wijziging, die naar aanleiding van hetgeen over de verkiesbaarheid bij de behandeling van art. 80 van het reglement van den Lekdijk Bovendams gezegd was, in dat artikel en dus ook hier gemaakt moest worden, wijken beide artikelen ook hierin van elkaar af, dat in het eene aan den Secretaris de *stad* Utrecht als woonplaats is aangewezen, behalve indien hem door het college van dijkgraaf en hoogheemraden, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, eene andere woonplaats binnen den ring van het hoogheemraadschap wordt toegestaan, terwijl in het andere de Secretaris in de *provincie* Utrecht moet wonen, terwijl het college van dijkgraaf en hoogheemraden hem eigenmachtig van die verplichting kan ontheffen. Terwijl bovendien art. 81 van het reglement van den Lekdijk Bovendams aan den Secretaris, den Kameraar, den Penningmeester en de leden van het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden verbiedt, anders dan met vergunning van laatstgenoemd college, werkzaam te zijn voor een ander waterschap, strekt dit verbod zich, wat den Lekdijk Benedendams betreft, slechts uit tot werkzaamheden voor een ander waterschap, belast met verdediging tegen oppervater der groote rivieren.

Ook wat de tractementen betreft bestaat verschil.

In het hoogheemraadschap van den Lekdijk Bovendams ontvangen Secretaris, Penningmeester en Kameraar ieder eene vaste jaarwedde van *f* 800.—, terwijl de Secretaris

en de Kameraar uit den daartoe op de begrooting aan te wijzen post van *f* 400.—, eene vergoeding ontvangen voor de onkosten, welke zij ter uitoefening hunner betrekking hebben gemaakt. Bij den Lekdijk Benedendams daarentegen bedraagt de vaste jaarwedde van den Secretaris *f* 700.—, van den Kameraar *f* 1400.— en van den Penningmeester *f* 600.—, terwijl de boven bedoelde begrootingspost *f* 200.— groot is.

Een ander verschil, ook van geldelijken aard, doet zich voor bij art. 142, dat in het reglement van den Lekdijk Bovendams aan het college van dijkgraaf en hoogheemraden eerst bij uitvoeringen van werken en leveringen van benoodigde materialen, waarvan de kosten de som van *f* 600.— vermoedelijk te boven zullen gaan, de verplichting van openbare aanbesteding oplegt, terwijl zij bij den Lekdijk Benedendams reeds bij *f* 300.— daartoe verplicht zijn.

Op dezelfde gronden, waarop in het reglement van den Lekdijk Bovendams bepalingen werden opgenomen, die ingelanden en inwonenden verplichten tot het doen van persoonlijke diensten en het leveren van verstrekkingen¹⁾, moest dit ook hier geschieden. Er is echter een groot verschil op te merken tusschen art. 147 van dit reglement en van dat van den Lekdijk Bovendams. Terwijl toch het laatste het opmaken van den monsterrol opdraagt aan Burgemeester Wethouders van iedere binnen den ring van het hoogheemraadschap gelegen gemeente, is dit bij den Lekdijk Benedendams de taak van het bestuur van ieder binnen

1) Zie blz. 136.

den ring van het hoogheemraadschap gelegen waterschap. Zijn er deelen, die niet binnen eenig waterschap gelegen zijn, dan wordt dé monsterrol door het college van dijkgraaf en hoogheemraden opgemaakt.

Grooter verschil tusschen beide reglementen bestaat er in art. 172 e. v., die zijn overgenomen uit het „Reglement, houdende bepalingen omtrent de dijkslasten en de verdediging des dijks in het hoogheemraadschap van den Lekdijk Benedendams en van den IJsseldam”.¹⁾ Werden echter in het reglement van den Lekdijk Bovendams de artt. 1—4 overgenomen, hier verschenen slechts de artt. 1 en 2 als art. 172 en 173 in het nieuwe reglement. In art. 172 wordt gesproken over de wijze waarop de algemeene omslag wordt gedragen en aangewezen welke percelen er aan onderworpen zijn. Bovendien wordt nog een bijzondere omslag geheven ten behoeve van het onderhoud van den IJsseldam en is voor de kosten van onderhoud van den zich in den IJsseldam bevindenden duiker of sluis door „De drie waterschappen onder IJsselstein” aan het hoogheemraadschap vergoeding verplicht. Art. 173 noemt de gevallen op, waarin vrijdom van den algemeenen omslag wordt toegekend.

Ten slotte eene opmerking over het verschil in redactie tusschen art. 180 e. v. van dit reglement en art. 182 e. v. van dat van den Lekdijk Bovendams. In dit hoogheemraadschap namelijk zijn sommige waterschappen aangeslagen voor het totale bedrag der hectaren van hun gebied en niet de ingelanden zelf persoonlijk. Daarom bepaalt art. 180

1) Zie BOOGAARD 4^{de} Vervolg blz. 3.

onder *d*, dat de gaarderlijst de namen en voornamen der schuldplichtige ingelanden bevat, behalve voorzoover eenig waterschap voor de onder zijn gebied behoorende perceelen is aangeslagen, of met de inning van den omslag is belast. Ditzelfde geldt ook van art. 181. Opdat echter het hoogheemraadschap zelf bij nalatigheid dier besturen geen schade zal lijden, bepaalt een nieuw art. 183, dat, ingeval de besturen van waterschappen of polders voor de onder hun gebied behoorende perceelen worden aangeslagen of met de inning van den omslag worden belast en zij in gebreke blijven het verschuldigde bedrag te betalen, nadat het afgegeven dwangbevel voor ten uitvoerlegging is vatbaar geworden, de invordering door het college van dijkgraaf en hoogheemraden, ook rechtstreeks van de schuldplichtige ingelanden, naar verhouding van de grootte van hunne in den omslag dragende perceelen, kan geschieden op de wijze bij art. 6 en volgende der wet van 9 Mei 1902 bepaald.

Het hoofdstuk over de keuren of politieverordeningen behoeft geene nadere bespreking, daar het volkomen gelijk is aan dat in het reglement van den Lekdijk Bovendams, nadat in dit laatste het artikel bevattende het formulier van afkondiging vervangen is door het desbetreffende artikel van het reglement, dat wij nu hebben besproken.

In de voorgaande bladzijden heb ik nagegaan hoe thans de wetgevende macht der waterschappen bij de wet is geregeld en hoe door de Staten van Utrecht de voornaamste waterschapsreglementen dezer provincie zijn ingericht, terwijl ik tevens de vragen, die zich daarbij konden voordoen, trachtte te beantwoorden.

Ten slotte zij het mij vergund, nog eene opmerking te maken, die elk der drie behandelde reglementen raakt. Zoowel het Algemeen Reglement, als die voor den Lekdijk Bovendams en Benedendams handelen in de Tweede Afdeeling over het beheer en de inrichting der huishouding. En hoewel op verschillende punten afwijkend, komen zij hierin volkomen met elkaar overeen, dat bij alle drie het hoofdstuk over de keuren of politieverordeningen het laatste is van de tweede afdeeling. Bij het Algemeen Reglement is dit misschien nog vergeeflijk, omdat daarin, met behoud der sedert 1858 bestaande indeeling, slechts wijzigingen zijn gemaakt. Maar, zooals ik hierboven poogde aan te toonen, moeten de reglementen van den Lekdijk Boven- en Benedendams als nieuwe reglementen worden beschouwd, en nu zou het eene verbetering zijn geweest, indien men de volgorde der hoofdstukken van de tweede afdeeling had gewijzigd. Aan de wetgevende macht der waterschappen wordt thans niet de haar toekomende plaats ingeruimd. Want nemen wij als voorbeeld de in vele opzichten zoo uitnemende Gemeentewet, dan zien wij dat daar, na de Algemeene Bepalingen, in de tweede afdeeling allereerst wordt gesproken van de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeenten en in hoofdzaak van de plaatselijke verordeningen. Eerst daarna komen de begrooting van inkomsten en uitgaven en de rekening en verantwoording aan de beurt.

Dit is ook de goede methode; want onder het beheer mag toch wel in de eerste plaats gerekend worden de vaststelling der regels, volgens welke het betrokken lichaam zal worden bestuurd.

Zoo plaatst ook Mr. LOOSJES, als hij in zijn proefschrift¹⁾ de indeeling van een algemeen reglement geeft, zooals die, volgens hem, de juiste is, eerst de paragraaf over de Waterschapsverordeningen (en niet alleen over de keuren, zooals de door ons besproken reglementen doen) daarna over de waterschapslasten en dan over de begrooting en de rekening.

Eene volgorde, zooals die in de Utrechtsche reglementen in acht is genomen, is naar mijne meening niet in overeenstemming met eenen logischen gedachtengang, waarbij de voornaamste werkzaamheid ook het eerst moet worden genoemd.

1) Mr. J. LOOSJES, t. a. p. blz. 223.

BIJLAGE I.

Indeeling van het Reglement voor de Waterschappen in de provincie Utrecht.

VOORAFGAANDE BEPALINGEN.

AFDEELING I. Over de samenstelling en de inrichting van het bestuur en de beambten en bedienden.

HOOFDSTUK I. Over het bestuur.

- § 1. Over het getal der leden, hunne benaming en de vereischten voor het lidmaatschap.
- § 2. Over de benoeming en verkiezing der leden en den tijd van zitting.
- § 3. Over de verkiezingen.
- § 4. Over schorsing en ontslag der leden van het bestuur.
- § 5. Over de vergaderingen van het bestuur.

HOOFDSTUK II. Over de vergadering van stemgerechtigde ingelanden.

- § 1. Over de samenstelling der vergadering.
- § 2. Van het houden en de orde der vergaderingen.

HOOFDSTUK III. Over de beambten en bedienden.

HOOFDSTUK IV. Over de bezoldigingen en schadeloosstellingen.

AFDEELING II. Over de inrichting van het huishouden der waterschappen.

HOOFDSTUK I. Over de bevoegdheid en den werkring van het bestuur en van de beambten en bedienden.

- § 1. Over het bestuur.
- § 2. Over den voorzitter.
- § 3. Over den secretaris, den penningmeester en de overige beambten en bedienden.

HOOFDSTUK II. Over de bevoegdheid der vergadering van stemgerechtigde ingelanden.

HOOFDSTUK III. Over de lasten van het waterschap en de verplichting om daarin bij te dragen.

HOOFDSTUK IV. Over de begrooting en de rekening.

HOOFDSTUK V. Over de keuren en politieverordeningen.
Algemene bepaling.

HOOFDSTUK VI. Over het toezicht van Gedeputeerde Staten.

HOOFDSTUK VII. Bepalingen voor waterschappen, wier bijzonder reglement afwijking van dit reglement vordert.

Overgangsbepalingen.

BIJLAGE II.

Indeeling van de Reglementen op het bestuur en beheer van het Hoogheemraadschap van den Lekdijk Bovendams en van dat van den Lekdijk Benedendams en van den IJsseldam.

OMSCHRIJVING.

AFDEELING I. Van de samenstelling van het bestuur.

HOOFDSTUK I. Algemeene bepalingen.

HOOFDSTUK II. Van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden.

- § 1. Van de vereischten om op de aanbevelingslijst te worden gebracht en van de redenen van uitsluiting.
- § 2. Van den tijd van zitting en van den rooster van aftreding.
- § 3. Van de bezoldiging.

HOOFDSTUK III. Van de Hoofd-Ingelanden en Hoofd-Ingelanden
Plaatsvervangers.

- § 1. Van de verkiezingen.
- § 2. Van de vereischten van verkiesbaarheid en van de redenen van uitsluiting.
- § 3. Van den tijd van zitting en van den rooster van aftreding.
- § 4. Van de presentiegelden (en reis- en verblijfkosten).

HOOFDSTUK IV. Van den Dijkgraaf.

HOOFDSTUK V. Van den Secretaris, Kameraar, Penningmeester en
verdere beambten en bedienden.

HOOFDSTUK VI. Van de Noodheemraden.

HOOFDSTUK VII. Van de vergaderingen, schouwen en visitatien.

- § 1. Algemeene Bepalingen.
- § 2. Van de vergaderingen van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden.
- § 3. Van de vergaderingen van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden in vereeniging met Hoofd-Ingelanden.

§ 4. Van de vergaderingen van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden in vereeniging met Hoofd-Ingelanden en Hoofd-Ingelanden Plaatsvervangers.

§ 5. Van de schouwen en visitatien.

AFDEELING II. Van het beheer.

HOOFDSTUK I. Algemeene Bepalingen.

HOOFDSTUK II. Van het bijzonder toezicht en de dijklegering bij ijsgang, hoog water en ander gevaar.

HOOFDSTUK III. Van de begrooting der inkomsten en uitgaven en van den omslag.

HOOFDSTUK IV. Van de rekening en verantwoording.

HOOFDSTUK V. Van de keuren of politieverordeningen, bekendmakingen en verdere stukken.

AFDEELING III. Algemeene Bepalingen.

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Aan de natuurlijke bevoegdheid, om de uitvoering van een wettelijk voorschrift door dwangoefening te verzekeren, is het verhaal der kosten, die daarvan het gevolg zijn, op den overtreder, niet onafscheidelijk verbonden.

II.

Het in artikel 4 van het Ontwerp van wet tot wijziging der Wet op de rechterlijke organisatie en het beleid der justitie voorgesteld artikel 12*a*, is in strijd met het tweede lid van artikel 166 der Grondwet.

III.

Terecht besliste de arrondissements-rechtbank te 's Gravenhage bij haar vonnis van 22 Juni 1904 W. v. h. R. No. 8121, dat onder de voorwaarden, waarop door den burgemeester toestemming wordt verleend tot het geven

van openbare gemakkelijkheden, niet mag worden opgenomen de bepaling, dat de exploitant voor kosten van bewaking door de brandweer eene bepaalde som moet betalen, tenzij deze voorwaarde steune op een door den Koning goedgekeurd raadsbesluit.

IV.

Het misdrijf, omschreven in art. 274 van het Wetboek van Strafrecht, had onder de in artikel 5, No. 1 van dat wetboek genoemde misdrijven moeten worden opgenomen.

V.

Waar in het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht het woord „wederrechtelijk” wordt gebruikt, beteekent deze term niet anders dan „in strijd met het recht.”

VI.

Hoewel onze wet ten opzichte van de plicht van het Openbaar Ministerie de strafvervolging in te stellen, het opportunitieitsbeginsel schijnt te huldigen, behoort aan den privaten persoon niet het recht te worden toegekend, zelf het initiatief tot eene vervolging te nemen.

VII.

Schuldvernieuwing, aangeaan door een der hoofdelijke schuldeischers met den schuldenaar, is nietig.

VIII.

In zake echtscheiding ontheft noch de bekentenis van den gedaagde, noch het verleende verstek den eischer van de verplichting, om het bewijs der feiten, waarop zijn eisch rust, te leveren of aan te vullen.

IX.

Het derde lid van artikel 362 van het Burgerlijk Wetboek bevat geene afwijking van het beginsel, neergelegd in artikel 1067.

X.

De curator in een faillissement is met betrekking tot onderhandsche acten, door den failliet geteekend, geen derde in den zin van artikel 1917 van het Burgerlijk Wetboek.

XI.

Indien bij bevrachting bij cherte-partij door den schipper in eene noodhaven een gedeelte der lading wegens beschadigdheid is verkocht en het schip daarna behouden de plaats van bestemming bereikt, komt de vracht der bijlading ten bate van dengene, wiens goederen verkocht zijn.

XII.

Indien bij verbinding van de verzekering op „goederen” met die op „schip of schepen” het totaal bedrag der afgeladen goederen dat der verzekeringssom overtreft, valideeren alle afladingen, maar slechts voor een evenredig deel.

XIII.

Ook op verzoek van de bij eene beslissing van scheidslieden in het ongelijk gestelde partij, moet het bevel tot ten uitvoerlegging, bedoeld in art. 642 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, op de minuut der beslissing worden gesteld.

XIV.

Jure romano treedt ieder, die voor een schuldenaar betaalt, om een bevoorrechten schuldeischer te bevredigen, in diens plaats.

XV.

Dat sedert de middeleeuwen de rentestand gedaald is, moet uit omstandigheden worden verklaard en geeft geen recht om als eene oeconomische wet aan te nemen, dat bij toeneming der beschaving de rente steeds daalt.





