



# **De autonomie der gemeente in Nederland: historisch- staatsrechtelijk onderzoek**

<https://hdl.handle.net/1874/259734>

II

3

DE AUTONOMIE DER GEMEENTE IN NEDERLAND.



DE AUTONOMIE DER GEMEENTE IN NEDERLAND.

HISTORISCH-STAATSREGTELIJK ONDERZOEK.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT,

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

Doctor in het Romeinsch- en Hedendaagsch Regt,

AAN DE HOOGESCHOOL TE UTRECHT

NA MAGTIGING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

DR. W. G. BRILL,

GEWOON HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER LETTEREN EN WISSENSCHAPPEN.

MET TOESTEMMING VAN DEN ACADEMISCHEN SENAAAT

EN

VOLGENS BESLUIT DER REGTSGELEERDE FACULTEIT,

TE VERDEDIGEN

op Zaterdag den 2<sup>en</sup> December 1871, des namiddags te 3 uren

DOOR

PHILIP WILLEM VAN HEUSDE,

GEBOREN TE HAARLEM.

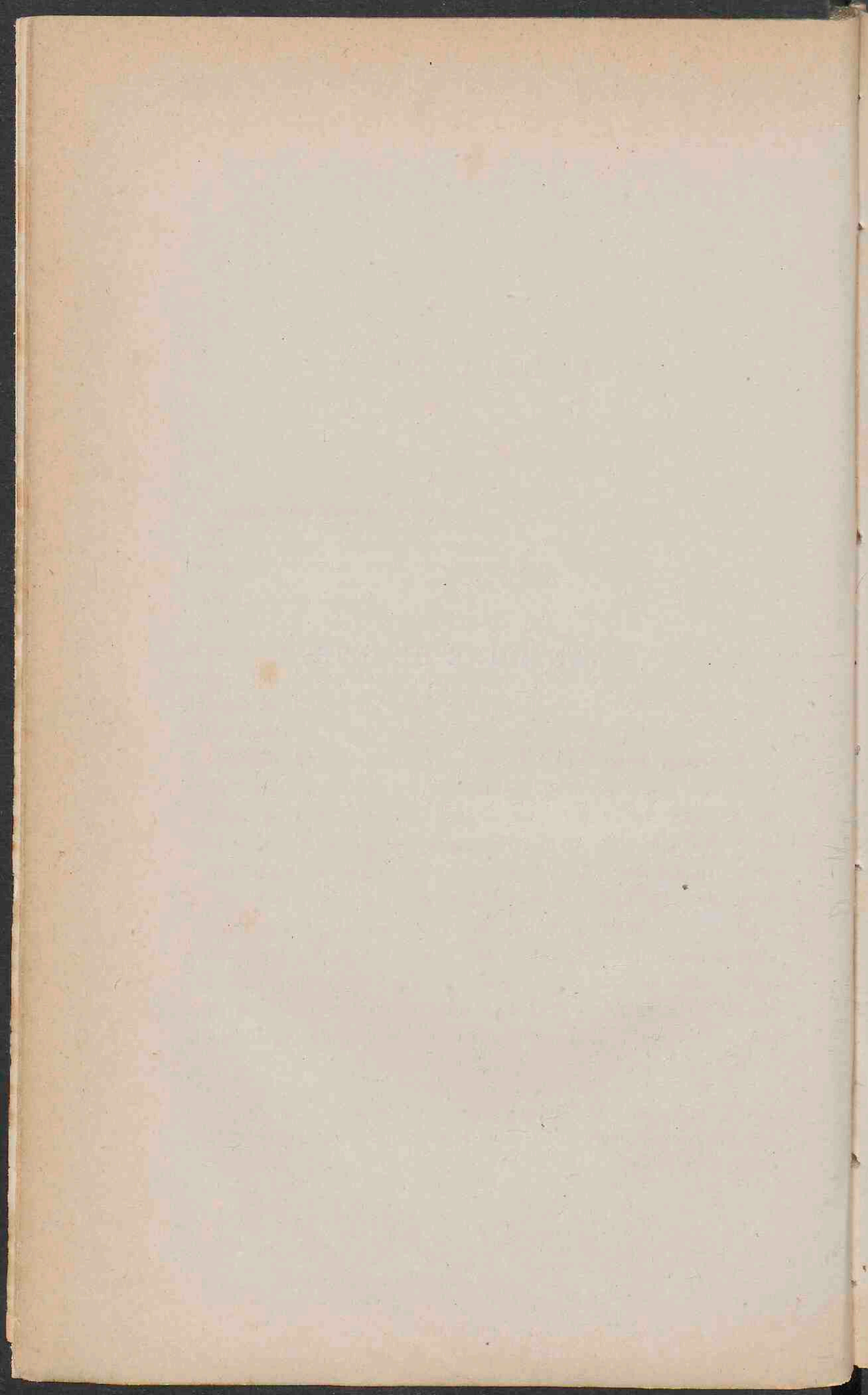


UTRECHT — J. L. BEIJERS.





AAN MIJNE OUDERS.



## INLEIDING.

---

Het kenmerk van een liberalen Staat en een liberaal Gouvernement is, dat zij de ontwikkeling van zelfstandige kracht bevorderen; zelfstandige kracht in provincie, gemeente, vereeniging en individu.

THORBECKE. Narede. bl. VIII.

Er is bijna geen onderwerp waar meer over geschreven en meer over gesproken is in wetgevende vergaderingen, dan over centralisatie. Vooral in betrekking tot de bevoegdheid die aan de plaatselijke besturen moet toekomen, werd de magt welke de Regering behoort uit te oefenen, herhaaldelijk behandeld. Voor een staat op despotische wijze ingerigt is er geen beter middel dan de centralisatie zoover mogelijk door te voeren, daar dan alles van boven bestuurd wordt, de Regering haar gezag in allerlei zaken kan toonen en zelfs de meest onbeduidende van hare beslissing doet afhangen.<sup>1)</sup> De Regering heeft dan eigenlijk alle bestier in handen, de deelen kunnen niets doen zonder vergunning van dat middenpunt dat voor alles zorgt, alles leidt en alles regelt. Er kan dan geen sprake zijn van in hun kring zelfstandige plaatselijke besturen, zij zijn, zooals Henrion de Pansey<sup>2)</sup> aanmerkt, les agents passifs de la

---

<sup>1)</sup> A. de Tocqueville. L'ancien régime et la révolution. bl. 72.

<sup>2)</sup> Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes. Paris 1840. bl. 5.



volonté du maître. Zulk een bestuur vergeleek Hogendorp bij een marionnettenspel, waar eene enkele hand aan alle de draadjes trekt, om al de figuurtjes in beweging te brengen. <sup>1)</sup> Maar het onvermijdelijk gevolg hiervan is, dat bij de burgers alle veerkracht verlamd wordt, daar zij alleen gewend worden om de bevelen van hoogere magten zoo getrouw en zoo spoedig mogelijk op te volgen. Op de wijsheid van het Gouvernement alleen wordt gesteund, voor zelf denken en zelf handelen is geen plaats over. Maar aan de Regering wordt dan ook alles verweten, al het goede en kwade wordt op hare rekening gesteld. Laat men daarentegen eene gepaste autonomie bestaan, zoo zullen de burgers daardoor opgewekt worden zich met de algemeene belangen bezig te houden. Zij zullen willen zien of degenen door wie zij vertegenwoordigd worden, hunne taak goed waarnemen en op hunne plaats blijken te zijn. De plaatselijke besturen zullen op eigen krachten leeren stennen en uit hoofde van de verantwoordelijkheid die op hen rust alles zoo goed mogelijk trachten te beheeren. De groote moeilijkheid ligt echter in de oplossing der vraag tot hoever die autonomie behoort te worden vergund. Bestond elke gemeente op zich zelve, men kon haar dan volkomen vrijheid laten te doen wat zij wilde. Verrigtte zij iets, dat strijdig ware met haar belang, of hare toekomst op het spel zette, zij had het dan aan zich zelve te wijten en moest ook de gevolgen harer handelingen dragen. Maar de gemeente maakt ook deel uit van den Staat, en het belang van dezen is niet weinig met dat zijner deelen verbonden. Het kan hem niet onverschillig zijn hoe het den gemeenten gaat, daar haar bloei en welvaart op hem terugwerkt. Daarom moet, zooals Thorbecke <sup>2)</sup> zegt, «het hooger publiek gezag waken, dat de gemeente, een gronddeel van den Staat zelve, altoos in stand blijve». Bovendien heeft de Staat nog andere pligten te vervullen, hij behoort voor de algemeene

<sup>1)</sup> Bijdragen tot de huishouding van Staat I. bl. 7.

<sup>2)</sup> Aanteekening op de Grondwet II. bl. 136.



belangen te zorgen en het is dus zijne roeping toe te zien dat hij in die zorg voor het algemeen belang niet door handelingen zijner onderdeelen belemmerd worde. De autonomie der gemeenten zal dus hier en daar om redenen aan het algemeen belang ontleend, beperking moeten ondergaan en het Staatsbestuur zal tevens met de middelen toegerust behooren te zijn om dat belang tegen inbreuk van de zijde der gemeenten te beschermen.

In hoever is men in ons vaderland er in geslaagd te dien opzichte eene doeltreffende autonomie aan de gemeenten toe te kennen, zonder de belangen van den Staat in de weegschaal te stellen? Deze vraag wensch ik te onderzoeken en aan de hand der geschiedenis de magt der gemeentelijke overheid na te gaan, eerst onder de Republiek der Vereenigden Nederlanden, vervolgens onder de verschillende Staatsregelingen na de omwenteling van 1795 tot het herstel onzer onafhankelijkheid in 1813, daarna onder de Grondwet van 1815 en eindelijk den tegenwoordigen toestand naar aanleiding der Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851 te beschouwen.



## I N H O U D.

---

	Bladz.
Inleiding . . . . .	I.
HOOFDSTUK I. Schets van het bestuur der gemeente vóór 1795. . . . .	1.
§ 1. Toestand der steden. . . . .	9.
§ 2. Toestand der dorpen. . . . .	33.
§ 3. Invloed der steden op het algemeen bestuur van de Republiek der Vereenigde Nederlanden. . . . .	39.
HOOFDSTUK II. Staatsregelingen van 1795—1814. . . . .	42.
HOOFDSTUK III. Grondwetten van 1814—1848. . . . .	68.
HOOFDSTUK IV. Grondwet van 1848 en Gemeentewet van 1851. . . . .	96.
§ 1. Zamenstelling van den Gemeenteraad. Vereischten voor het lidmaatschap van den Raad. Magt van Gedeputeerde Staten. . . . .	99.
§ 2. Het gemeentebestuur bevoegd tot benoeming, ontslag en bezoldiging van ambtenaren. Uitzonderingen op dien regel Art. 59—61, 73, 94, 104, 107, 191 gemeentewet. . . . .	104.
§ 3. Bevoegdheid van het gemeentebestuur beperkt tot den kring der gemeente, art. 121 gem. wet. . . . .	111.
§ 4. Wetgevende magt, art. 135, 150, 151 gem. wet. . . . .	113.
§ 5. Beschikking over eigendommen, art. 194 gem. wet. . . . .	124.
§ 6. Het instellen, afschaffen en veranderen van jaar- en weekmarkten, art. 195 gem. wet. . . . .	129.

	Bladz.
§ 7. Begrooting, art. 203—207 gem. wet. . . . .	133.
§ 8. Rekening en verantwoording, art. 218—221 gem. wet. . . . .	138.
§ 9. Magt van Gedeputeerde Staten om posten op de begrooting te brengen. art. 205, 212 gem. wet. . . . .	140.
§ 10. Belastingen; art. 240, 241, gem. wet. . . . .	145.
§ 11. Magt des Konings om verordeningen te vernietigen, art. 153 gem. wet. . . . .	149.
§ 12. Bevoegdheid van den Commissaris des Konings om bij weigering van het gemeentebestuur wetten en andere bevelen uit te voeren, art. 126, 127 gem. wet. . . . .	156.



## HOOFDSTUK I.

---

Groot gewigt op den toestand van ons vaderland hebben de steden uitgeoefend, daar het aan deze vooral zijn bloei en welvaart te danken heeft gehad. In het begin werden zij door de landsheeren met voorregten begunstigd, die op haren rijkdom en invloed steunende een tegenwigt wilden vormen tegen de heerschzuchtige en magtige edelen en deze zoodoende aan zich onderwerpen. Toen dit grootendeels gelukt was, zagen de vorsten, bij hun streven naar meerdere onafhankelijkheid, zich door de vele privilegiën, die aan verschillende steden verleend waren, de handen gebonden. Het grooter grondgebied, waarover zij heerschten, maakte het zeer wenschelijk meer eenheid in het bestuur te brengen, maar dit kon niet geschieden zonder telkens met die privilegiën in botsing te komen <sup>1)</sup>. De steden daarentegen trachtten ze te behouden en gebruik makende van de dikwijls voorkomende geldverlegenheid van de Graven, er meer bij te krijgen. Meer ondergeschiktheid aan het algemeen

---

<sup>1)</sup> Mr. J. J. van Hees van Berkel, Proeve eener beschouwing over geschiedenis en staatsregt, vooral in betrekking tot ons vaderland, onder de heerschappij der Franken en de regering der Graven. Utrecht 1836. bl. 173 vlg.



bestuur tot stand te brengen en daardoor de al te groote zelfstandigheid van de verschillende gewesten en steden te keer te gaan, werd nu het doel, dat de Graven van het Bourgondische huis af zochten te bereiken. Om dit voor te bereiden, begonnen zij meer eenheid en gelijkheid in de regtspleging in te voeren. Daartoe werd in 1434 door Philips den Goede het Hof van Holland opgerigt, waar de vonnissen der Schepenen gewogen werden <sup>1)</sup>; daartoe werden onder Karel den Stoute de eerste grondslagen gelegd voor den Hoogen Raad te Mechelen, waaraan al de Provinciale Hoven ondergeschikt waren. Tevens werd besloten om de keuren en privilegiën der steden te herzien, opdat deze de eenheid der regtspraak niet in den weg zouden staan <sup>2)</sup>. Karel V was zoozeer overtuigd, dat meer eenheid noodzakelijk was, dat hij alle pogingen in het werk stelde, om vooral langs vreedzamen weg tot dit doel te geraken. Den ingezetenen drukte hij op het hart, om vooral eensgezind te zijn en hield hun voor, dat het bijzonder belang voor dat van den Staat moest wijken. In zijne menigvuldige wetten komen dikwijls de woorden voor: «niettegenstaande eenige costumen, privilegiën ter contrarie» <sup>3)</sup>, waarmede hij te kennen gaf, dat deze zwichten moesten voor de meer algemeene wetten, die hij aan zijne landen gaf. Maar ook tegenover het buitenland moesten de Zeventien provincien als één geheel beschouwd worden. Hij liet ze daarom in 1548 bij de overeenkomst te Augsburg in éénen

---

<sup>1)</sup> Mr. G. A. de Meester, Karel V en zijne plakكاتen in de Nieuwe Bijdragen tot Regtsgelcerdheid en Wetgeving. V. 246.

<sup>2)</sup> J. D. Meyer, Verhandelingen II 229. en Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires. Paris 1823. III. 186 vlg.

<sup>3)</sup> Van Hees van Berkel, t. a. p. bl. 214.



kreits te zamen voegen <sup>1)</sup>. In 't volgend jaar werd dit door de pragmatieke sanctie, waarbij Karel de erfopvolging in al de provincien op gelijken voet inrigtte, nog nader bevestigd. Om dit doel nog verder te bereiken, riep hij de Staten-Generaal in plaats van de Staten der verschillende provinciën te zamen, maar het gelukte hem niet er één ligchaam van te maken. Karel begreep evenwel, dat hij de gewenschte eenheid nooit geheel tot stand zou kunnen brengen, zoolang de steden in het bezit bleven van zoo verschillende voorregten, welke de eene meer de andere minder van de vroegere vorsten gekregen had. Hierdoor toch ontstonden er vele moeilijkheden, daar er in de verschillende steden ook dikwijls verschillend regt bestond. Hierom bepaalde hij bij de Instructie voor het Hof van Holland, Zeeland en Friesland: dat als het blijken mogt dat eenige costumen, gewoonten, keuren of herkomen met het gemeene regt in strijd waren, die te niet te doen «indien dat bevonden wert dattet also behoort te geschien» <sup>2)</sup>; en bij de Ordonnantie van 15 November 1531, art. 3 dat alle costumen in schrift gesteld en binnen zes maanden ter bekrachtiging toegezonden moesten worden <sup>3)</sup>. Onder Philips II werden deze bepalingen herhaald en besloot men ze met meer kracht door te zetten. Art. 59 van de Criminele Ordonnantie <sup>4)</sup> van 1570 herhaalde den last, om de privilegiën binnen drie maanden in te zenden, ten einde ze

<sup>1)</sup> Histoire des rapports de droit public qui existaient entre les provinces belges et l'empire d'Allemagne par Emile de Borchgrave 1870. bl. 157 vlg.

<sup>2)</sup> Instructie van het Hof van Holland, van 20 Aug. 1531, art. 8.

<sup>3)</sup> Utrechtsch Placcaatboek I. 414. In 1540 werd dit voorstel herhaald. Utrechtsch Placcaatboek. I. 423.

<sup>4)</sup> Bavius Voorda, de Criminele Ordonnantien van Philips II.



te onderzoeken en voegde er de straf bij, dat als aan dat bevel niet voldaan wierd «zij ten eeuwigen dage «geexcludeert sullen blyven om de selve te mogen voirstellen oft hen daarmede te behelpen». Art. 73 en 74 van de Ordonnantie op den Stijl bepaalden, dat alle costumen, privilegiën enz., die van die Ordonnantie eenigzins verschilden, geschorst werden «ter tijt toe «dat ons die gepresenteert ende in rade deursien ende «geexamineert wesende, wij deselve geaprobeert ende «gedecreteert zullen hebben», terwijl alle costumen die het tegenovergestelde bevatten, afgeschafft werden<sup>1)</sup>.

Deze pogingen werden met leede oogen aangezien. De steden, trotsch op hare privilegiën, wilden ze zoo-veel mogelijk behouden en niets aan de algemeene wetten opofferen, wanneer deze daarmede in strijd waren. Iedere stad was vooral op eigen voordeel bedacht en trachtte dit, op hare voorregten steunende, ten koste van de algemeene regeering en dikwijls ook van de andere steden te handhaven. Dit blijkt zeer duidelijk uit het gebeurde met de stad Dordrecht, bij gelegenheid van de verponding in 1513.

Deze magtige stad van Holland had onder vele andere privilegiën ook dit verkregen om nooit meer dan een twaalfde in de beden te betalen<sup>2)</sup>. In 1496 drongen de

---

<sup>1)</sup> De Staten van Holland hernieuwden den 1<sup>en</sup> April 1580 in eene Ordonnantie van de Policien binnen Holland, in art. 39, wel ongeveer hetzelfde bevel, om namelijk binnen zes maanden alle regten, costumen en usantiën ter griffie van het Hof van Holland te brengen, op straffe dat na dien tijt «niemand in Rechten ofte daar buijten sal mogen werden gemolesteert ende dat deselve voor nu gelijk alsdan gehouden werden voor corruptelen», maar van dit bevel schijnt niets gekomen te zijn. Gr. Pl. B. I. 322.

<sup>2)</sup> Informatie up den staet, faculteyt ende gelegentheyit van de steden ende dorpen van Hollant ende Vrieslant om daerna te reguleren de



steden bij het bewilligen in eene bede van Philips den Schoone aan op het houden van een nieuwe verponding, blijkbaar met het doel om de rijke stad Dordrecht meer te doen betalen dan zij volgens de privilegiën verpligt was. Deze wist evenwel een mandement van den Grooten Raad te verkrijgen, waarbij den commissarissen voor de verponding gelast werd haar ongemoeid te laten en de zaak in regten te brengen<sup>1)</sup>. Hiervan was het gevolg dat Dordrecht in 1513 in 't gelijk gesteld werd. Weinige maanden later toen er sprake was van het houden van eene nieuwe verponding, verzette Dordrecht er zich wel tegen, maar zeide tevens, dat het, steunende op zijn regt om in alle contributiën met een twaalfde te volstaan, bij de verponding eigenlijk niet betrokken was. Toen deze nu uitgeschreven werd, beijverden alle steden en dorpen zich om aan de daartoe afgezondene commissarissen de noodige inlichtingen te geven. Maar toen de beurt aan Dordt kwam om opening van zaken te doen, weigerde deze<sup>2)</sup>, omdat niemand naar regten schuldig is zijne armoede te ontdecken, en op grond van het onlangs gewonnen proces volgens 't welk zij toch nooit meer zou behoeven op te brengen. De commissarissen lieten zich niet afschrikken, maar namen eenige regenten als gijzelaars gevangen, en vroegen raad aan de landvoogdes, die, na het advies van den Grooten Raad ingewonnen te hebben, de stad beval te gehoorzamen en opening van zaken te geven. Na eenig vruchteloos tegenstribbelen en ziende dat het ernst was, gaf Dordt toe.

---

nyeuwe schiltaelc. Leiden 1866. Voorbericht bl. XIV. Het was een privilegie van Maximiliaan verkregen in 1487.

<sup>1)</sup> Informacie. Voorbericht bl. XV vgl.

<sup>2)</sup> Informacie. bl. 493 vlg.



Toen later aan het Hof van Inquisitie de misdaden van geschonden goddelijke en wereldlijke majesteit opgedragen werden, steeg het misnoegen ten top, daar de burgers in zulke gewigtige zaken van hunne gewone regters afgetrokken en voor vreemde gebragt werden. Ware vrijheid, meende men, kon niet voor de burgers bestaan, zonder groote zelfstandigheid van gemeente en provincie. Door die ondergeschikt te maken aan eene centrale regering, vreesde men voor despotisme, en zodoende geheel afhankelijk te worden van den alvermogenden wil van den Vorst. Wat was dan natuurlijker, dan dat bij de Unie van Utrecht al die privilegiën, waar zooveel voor geleden was, op nieuw bekrachtigd werden! Maar nu moest tevens gezorgd worden, dat geene andere magt in den Staat hier meer inbreuk op zoude kunnen maken. Daartoe moesten de steden zelve zoo onafhankelijk mogelijk worden <sup>1)</sup>, en moest aan de Staten in de verschillende gewesten de meeste magt opgedragen worden, daar deze bestonden uit de edelen en uit de afgevaar-

---

<sup>1)</sup> Reeds in het begin van den tachtigjarigen oorlog waren de steden er op uit om hare magt te vermeederen. Getuige de brief van 't Hof van Holland van 30 Jan. 1573 bij Kluit: Historie der Hollandsche Staatsregering V. 573 vlg., waarin gezegd wordt dat de steden en dorpen, «dagelicx metter daet tegens alle recht, redenen ende billicheyte vercurderen de limiten van heur jurisdictiën te extenderen ende soo veel hen mogelijk es op heuren naesten te usurperen, souckende ende alleen vervolgende 't gunt hem in 't particulier tot heurluyder eygen singulier prouffijt dienende ende wel gelegen is, immers eenige van henlieden pogen met indirecte middelen de facto ende metter daet althans te vercrijgen ende te obtineren 't gunt henlieden in voortijden «met directe middelen ende wegen van justiciën nyet en heeft connen oft mogen volgen.» Het Hof beklagt zich dat Delft een brouwerij te Wateringe en te Hontselaersdyk gewapenderhand verwoest heeft, hetzelfde met een Haagsche dreigt te doen, en dat zij verder zware accijnsen hief van bier en andere levensmiddelen zonder hiervoor octrooi te hebben.



digden der stemhebbende steden, die aan den lastbrief, hun door de vroedschap gegeven, gebonden waren. Aan de Algemeene Staten werd daarom slechts weinig overgelaten: alleen die zaken welke de geheele Republiek betroffen, als de buitenlandsche aangelegenheden, het sluiten van vrede, verklaren van oorlog, zorg voor vloot en leger. Belastingen voor die algemeene zaken mochten zij niet heffen; dit deden de verschillende gewesten, ieder voor zich. Maar er was nog eene magt, die in Holland vooral nadeelig kon werken op de autonomie van de steden, en die daarom van allen invloed daarop beroofd moest worden. Wij bedoelen het Hof, dat onder de latere Graven vooral veel magt gekregen had <sup>1)</sup>. Sommige zaken nu, die met de steden in enig verband stonden, werden aan zijne kennisneming onttrokken en aan de Gecommitteerde Raden opgedragen. Dit geschiedde 23 April 1576, met de beslissing der geschillen ter zake van belastingen, onder voorwendsel dat het al genoeg te doen had met gewone regtszaken en zijn manier van procederen te lang duurde <sup>2)</sup>; en 11 Maart 1589, met de buitengewone misdrijven, als verraderij, muiterij, oproerigheid, mishandeling van 's lands oorlogstoebereidselen, mondkost, valsche munt <sup>3)</sup>. Maar dit was nog niet genoeg: alle magt van het Hof om zich met stedelijke zaken te bemoeijen moest weggenomen worden. Ieder burger toch kon zijn magistraat, als hij door dezen verongelijkt meende te zijn, voor dat Hof dagen, zooals vroeger dikwijls gebeurd was. Den 10den Sept. 1591 werd door de Staten besloten, dat bij den

<sup>1)</sup> Mr. J. de Mauregnault, *Juridique Observatien*, bl. 182 vlg.

<sup>2)</sup> S. van Slingelandt, *Staatkundige geschriften*. Amsterdam. 1784. I. pg. 243.

<sup>3)</sup> J. D. Meyer, *Institutions judiciaires*. III. 216.



Hoogen- en Provincialen Raad geen provisie tegen de steden verleend mogt worden, «zonder alvorens de requesste «van partijen aan haar gezonden te hebben, ten einde «zij binnen zekeren korten tijd den Raad mogen onder- «rechten wat van de gelegenheid van de zaak is, om in «het verleenen van de verzochte provisie daarop gelet «en gedaan te mogen worden naar behooren.» En dit alles met dat gevolg: «dat de provisiën hier tegen verleend, gehouden worden voor nul, en dat niemand gehouden zal wezen te gehoorzamen of in regten te ver- «schijnen» <sup>1)</sup>. Dikwijls, zooals Kluit zegt, bevatte deze tegenbedenking niets anders, dan, dat zulks een huishoudelijk verschil was, met verzoek om den klager niet te ontvangen, maar aan zijn stedelijken regter terug te zenden, onder bedreiging er dikwijls bij, van de zaak anders ter tafel van de Staten te zullen brengen. Bij deze zelfde Ordonnantie werd tevens bepaald, dat alleen van de ordinaire criminele processen appél bij het Hof zou zijn toegestaan, waarvan het gevolg was, dat van de 1000 processen, 999 extraordinair werden afgedaan <sup>2)</sup>. Het Hof schijnt zich evenwel toch nog met zaken van politie of regering bemoeid te hebben, ten minste vinden wij eene resolutie van den 12<sup>den</sup> Julij 1674, van de Staten van Holland, waarbij, op verzoek der stad Haarlem, aan het Hof verboden werd, om zooals het dikwijls gedaan had, kennis te nemen van zaken van politie, waartoe het onbevoegd was. En «ten einde de gemelde Hoven «aan de eene zijde niet souden mogen pretendeeren kennisse te neemen van eenige politijke saaken, onder «pretext dat die souden specteeren tot de justitie, of dat

<sup>1)</sup> A. Kluit, Geschiedenis der Hollandsche Staatsregering. III. 50 vlg. J. D. Meyer, Institutions judiciaires. III. 216.

<sup>2)</sup> Kluit. III. 56. Meyer, Institutions judiciaires. III. 283.

«wederom saaken van justitie aan de kennisse van de «gemelde Hoven niet soudē mogen worden onttrokken «onder pretext dat die politijck soudē weesen» besloten de Staten zelve uit te maken, welke zaken tot beide categoriën behoorden. De moeilijkheid om hier een juiste grens te trekken, schijnt hen hiervan afgeschrikt te hebben, ten minste de gemaakte verdeeling is nooit tot stand gekomen<sup>1)</sup>. Bovendien werd aan het Hof het regt, dat het vroeger bezat, om bij afwezigheid van de Stadhouders de keuze van de magistraten te doen, in 1650 voor goed ontnomen, niettegenstaande het er zich hoewel te vergeefs krachtig tegen verzette<sup>2)</sup>. Dergelijke maatregelen konden de Staten gemakkelijk nemen, daar de steden hierbij alle hetzelfde voordeel hadden, namelijk uitbreiding van magt.

Werpen wij nu een blik op de steden en het platte land van Holland en gaan wij meer in bijzonderheden hun bestuur na.

### § 1.

Onder het bestuur der eerste Craven, toen de steden begonnen op te komen, was de keuze der magistraten geheel van hen afhankelijk. De Schout of Baljuw, die als vertegenwoordiger van den Graaf in iedere stad het geheele bewind in handen had, werd door hem benoemd. Maar ook de Schepenen, die van de oudste tijden af aanwezig waren, werden door den vorst of zijn plaatsvervanger aangesteld, maar slechts voor korten tijd,

<sup>1)</sup> Gr. Pl. Boek. III. 495 en F. W. Pestel, Commentarii de republica Batava. Leiden 1795. III. 769.

<sup>2)</sup> Kluit. III. 230.



meestal voor een jaar. Langzamerhand ziet men de Burgemeesters komen, die, in den beginne zuiver stedelijke magistraten, voornamelijk voor de finantiën te zorgen hadden, en dus ook door de burgers zelve benoemd werden. Maar, toen zij zich later met het politieke bestuur begonnen te bemoeijen, en de Schepenen meer en meer op den achtergrond drongen, totdat zij het ten slotte geheel in handen kregen, werden zij ook door den Graaf in vele plaatsen aangesteld <sup>1)</sup>. Sommige steden behielden evenwel dit zoo gewichtig voorrecht, b. v. Leiden, Amsterdam, Hoorn, Enkhuizen, Edam, Monnikendam, Medemblik <sup>2)</sup>. Een merkwaardig voorbeeld levert Dordrecht op, dat doet zien, hoe weinig de burgers genegen waren hiervan afstand te doen, en tevens, dat de Graven het gaarne aan zich wilden trekken. Men vindt hier eerst een burgemeester van de *gemeente*, terwijl er later een *van 's Heeren wege* bij komt, welk getal naderhand tot vier vergroot werd. De eerste werd door de goede luiden van Achten, als vertegenwoordigers van de burgerij, aangesteld, wat tot 1766 duurde, toen ook zijne benoeming door den Stadhouder geschiedde <sup>3)</sup>. Deze toestand duurde voort tot dat de Vroedschaps-collegien opkwamen, die, door de burgers zelve gekozen, hen bij gewichtige aan gelegenheden moesten vertegenwoordigen, en van den Vorst het privilegie kregen, om dubbeltallen te maken,

<sup>1)</sup> Mr. A. H. Metelerkamp, Het voormalig aloud staats-stadhouderlijk en stedelijk bestuur van Holland. Rotterdam 1804. bl. 36.

<sup>2)</sup> Hedendaagsche historie of tegenwoordige staat van alle volkeren. Amsterdam 1744. XIV. bl. 587, XV. bl. 164, 439, 474, 487, 498, 516.

<sup>3)</sup> Grondwettige herstelling van Nederlands-staatwezen, zo voor het algemeen bondgenootschap als voor het bestuur van elke bijzondere provincie. Amsterdam 1785. II. 51.

waaruit deze dan de Schepenen en Burgemeesters zou kiezen. Deze Vroedschappen zien wij het eerst onder Philips den Goede, maar toen slechts als tijdelijk en voor eenige jaren, zoodat er toen en later dikwijls vele jaren verliepen, dat de steden van dit voorregt verstoken, nu ook hare magistraten onmiddelijk van den Graaf ontvingen. Dit geschiedde onder Karel den Stoute en ook onder Maximiliaan, toen zij ten gevolge van de Hoeksche en Kabeljaauwsche twisten in vele steden werden ingetrokken. Eerst onder Karel V en Philips II beginnen zij een meer vasten plooi aan te nemen en de steden ze voortdurend te behouden, hoewel zij volgens de privilegiën nog altijd slechts tot wederopzeggens toe aangesteld waren<sup>1)</sup>. Wel hadden de steden ze reeds onder Maria ten eeuwigen dage verkregen, daar in het Groot Privilegie § 12 bepaald was, dat zij «van nu voortaan hebben «en houden zullen al zulke manieren van Wetten en «Gerechten te zetten ende ordineren,» maar dit werd door hare opvolgers niet nagekomen. In sommige plaatsen werden deze voordragten gedaan door een soort van kiescollegie, dat óf uit eenige leden van de Vroedschap bestond, zooals te Rotterdam, waar deze, volgens het privilegie van 8 April 1479, er zeven uit hun midden, Boonheeren genaamd, benoemden, die op hun beurt achttien personen verkozen, waaruit dan de Graaf 7 Schepenen en 2 Burgemeesters aanstelde<sup>2)</sup>, óf een afzonderlijk ligchaam vormde zooals te Schoonhoven, waar de Electeurs<sup>3)</sup>, en te Dordrecht, waar de Veertigen waren<sup>4)</sup>, óf wel door de Vroedschap, bij loting

<sup>1)</sup> A. Kluit. IV. 154. vlg.

<sup>2)</sup> Tegenwoordige Staat. XV. 252.

<sup>3)</sup> Tegenwoordige Staat. XV. 320.

<sup>4)</sup> Tegenwoordige Staat. XIV. 349.



uit de ingezetenen gekozen werden, zooals te Hoorn, Enkhuizen en Medemblik<sup>1)</sup>. Zij waren dus eerst afgescheiden van de Vroedschap en bestonden uit verschillende personen, maar later ziet men dezelfden in beide komen zoodat hierdoor de geheele instelling van haar oorspronkelijk doel ontaardde. Hierdoor verkregen dus de steden meer invloed op de benoeming van hare magistraten, vooral, daar de Vroedschappen het gewichtig voorregt verkregen, om zich zelve aan te mogen vullen<sup>2)</sup>, en dus onafhankelijk van de Graven werden. Soms maakten zij ook gebruik van de groote geldverlegenheid, waarin de Graven zich dikwijls bevonden om voor groote sommen het regt te koopen, zelve onmiddellijk eenige ambtenaren te mogen aanstellen. Zoo kreeg Amsterdam in 1509 voor *f* 20,000 het regt, om den Schout door Burgemeesters en Raden te doen benoemen, welke som in 1550 gelost werd, maar voor welken prijs in 1563 dat regt terug gekregen werd, op voorwaarde dat hij door de Landvoogdes bevestigd zou worden. Hetzelfde had ook te Hoorn plaats<sup>3)</sup>. Niet dan noode stonden de Graven deze regten af. Zij hadden toch door de benoeming eene te schoone gele-

<sup>1)</sup> Tegenwoordige Staat. XV. 440, 475, 516. In andere provinciën vindt men ook sporen van dergelijke kiescollegiën. Zoo bevatte het stadsboek van Groningen in 1425, dat jaarlijks 10 nieuwe raadsheeren door vijf keurheeren gekozen zouden worden, die bij uitloting van 5 zwarte boonen, onder 24 witte door het lot aangesteld werden. Mr. H. L. Wichers. Verklaring van het tractaat van de reductie der stad Groningen aan de Unie van Utrecht. I. 175.

<sup>2)</sup> In sommige steden had de graaf zich het regt voorbehouden om zelf de opgevallen Vroedschapsplaatsen aan te vullen. Dit vinden wij van Rotterdam, Gorkum, Schiedam en Alkmaar vermeld. Eerst in de 17e eeuw kregen deze steden van de Staten van Holland het regt zulks zelf te mogen doen. Tegenwoordige Staat. XV. 250, 277, 321, 401.

<sup>3)</sup> Tegenwoordige Staat. XV. 161, 437.



genheid om zich langzamerhand meer invloed op de steden te verwerven. Vooral Philips II trachtte op die magistraten te werken en ze aan zich te verbinden. De Instructie voor den Stadhouder van Holland, die bij afwezigheid van den Graaf de keuze doen moest, behelsde, dat hij verplicht was telken jare aan de landvoogdes vooraf te kennen te geven, welke personen hij in de hoofdsteden in de regering dacht te benoemen, ten einde te vernemen of zij zich daarmede vereenigen kon <sup>1)</sup>.

In de eerste tijden van de Republiek bleef de bevoegdheid der steden in dit opzigt dezelfde. De Stadhouders waren nu de autoriteit, die de magistraatsbestelling had, gelijk zij zulks reeds vóór de afzwering van Philips II met het Hof bij afwezigheid van den Graaf, in handen hadden. Willem I schijnt evenwel hierin meer magt dan zijne opvolgers gehad te hebben, daar hem in 1576 opgedragen werd, om «bij aldien de nood of verzekerdheid eenige afstelling buiten den gewonen tijd vereischte, hij zulks vermogt te doen met kennis van zaken en van de meerderheid van de Vroedschap» <sup>2)</sup>. Hiervan wordt in de Instructie van Maurits van 1585 niets meer gevonden. Hij zou de Burgemeesters, Schepenen en Wetten veranderen na behooren «en daar 't zelve van noode weesen sal», waaruit opgemaakt moet worden, dat hij het doen kon op den gewonen tijd en ook bij tusschentijds openvallende vacaturen. Hiermede werd natuurlijk het geval niet uitgesloten, dat de Staten van Holland den Stadhouder konden magtigen, om buiten tijds de rege-

<sup>1)</sup> Dr. R. Fruin, Een voorspel van den tachtigjarigen oorlog. Gids 1859. II. 769 en Kluit. I. 64 vlg.

<sup>2)</sup> Kluit. IV. 155 en S. v. Slingelandt, Staatkundige Geschriften. I. 130.



ring in de eene of andere stad te verzetten, wat ook wel eens b. v. in 1618 en 1672 gebeurde.

Eene gewigtige verandering had in 1650 plaats, toen de steden de aanstelling van hare magistraten geheel en al in handen kregen, en zelve uit de nominatiën de keuze deden, en dit werd niet alleen aan de stemhebbende, maar aan alle, die hiervoor octrooi aan de Staten vroegen, toegestaan <sup>1)</sup>. Dit voorregt wilden zij zich ook voor het vervolg verzekeren en alle inbreuk er op beletten. Daarom bevatte het Eeuwig Edict van 1667, dat de verkiezing van alle regeringspersonen in de steden volgens de tegenwoordige octrooijen aan haar zoude blijven, zonder ooit te mogen worden afgestaan <sup>2)</sup>. Toen dit Edict in 1672 werd afgeschaft, kreeg Willem III weder dezelfde magt, die zijne voorzaten bekleed hadden. Deze toestand bleef tot aan het einde der Republiek voortduren, behalve dat in het tweede stadhouderlooze tijdvak weder hetzelfde gebeurde als in 1650. Nooit kregen de latere stadhouders in Holland zooveel te zeggen, als in Utrecht, Gelderland en Overijssel, die in 1674 als overwonnen gewesten beschouwd, wel weder in de Unie werden opgenomen, maar met verlies van vele en gewigtige voorregten. Bij de aldaar ingevoerde reglementen werd de benoeming der magistraten en zelfs de verandering der Vroedschappen geheel en al in handen van den Stadhouder overgebracht <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Kluit. III. 231. Vroeg eene stad geen octrooi voor eigen magistraatsbestelling dan geschiedde het staatsgewijze of wel door Gecommitteerde Raden.

<sup>2)</sup> Kluit. III. 332.

<sup>3)</sup> Geschiedkundige verhandeling betreffende het regerings-reglement van Utrecht. Utrecht 1784. pg. 37.

Hoewel dus de aanstelling der regenten geheel buiten de burgers omging, werden deze toch onder de Graven in het bestuur der stad gekend, daar toen de gewoonte bestond om bij belangrijke zaken de aanzienlijken op te roepen, hetgeen zelfs, toen de Vroedschappen opkwamen, nog in stand bleef<sup>1)</sup>. Ook werden dikwijls de schutterijen en gilden geraadpleegd, welke laatste te Dordrecht zelfs zooveel magt hadden, dat zij daar de nominatiën maakten voor de goede luiden van Achten, die de gemeente verbeeldden en zitting in den Oud-Raad hadden, terwijl zij bij alle gewigtige aangelegenheden de dekens moesten raadplegen<sup>2)</sup>. Gedurende den tachtigjarigen oorlog werden zij nog dikwijls in het bestuur van 's lands zaken gekend b. v. bij de Bredasche vredesonderhandelingen, bij de opdracht der hooge overigheid aan Willem I, over de algemeene landsverdediging in 1574. Toen de Unie van Utrecht tot stand kwam moest deze door de schutterijen en gilden bezworen worden. Niettegenstaande hun invloed dus groot was, namen de Staten van Holland den 23<sup>sten</sup> Maart 1581 een besluit, «dat voortaan geene steden, over 's gemeenen landszaken raadplegen zouden met eenige best gestaatsten, «schutterijen, gilden of anderen, als bij eenige steden «tot andere tijden is gedaan, maar alleenlijk met den «genen, des van ouds behoorende, ten ware met voor«gegane gemeene bewilliging der Staten»<sup>3)</sup>. Door dit besluit werden schutterijen en gilden van al hun staat-

<sup>1)</sup> Kluit. IV. 247 vlg.

<sup>2)</sup> Later veranderde dit in een uiterlijk vertoon daar de dekens geheel van de Burgemeesters afhankelijk werden. Grw. Herstelling. II. 57. Mr. G. W. Vreede, Geschied- en Letterkundige Herinneringen. II. 42 vlg.

<sup>3)</sup> Kluit. I. 263 vlg.



kundig gezag beroofd en de invloed van het volk op de regering voor goed weggenomen <sup>1)</sup>). Van het stadsbestuur kwam het gedurende de Republiek al zeer weinig te weten daar hierin weinig openbaarheid bestond. De magistraten vergaderden met gesloten deuren en zelfs rekening en verantwoording van de stedelijke geldmiddelen werd niet ten overstaan van de burgerij afgelegd. Onder de Graven heerschte hierin meer publiciteit. In een privilegie van Gouda van 10 September 1410 werd aan de Burgemeesters opgedragen dat zij «hoir rekening «maken, ende bereijdt hebben alle jaren van onser steede «voorsz. als van hoiren ontfank ende uijtgeeff binnen den «eersten ses weeken, nadat sij ontsiet sullen worden van «heure Burgermeesterschap, ende dan sullen wij binnen «den eersten veertien dagen, daer naest volgende, ter «Gouda doen schicken sommige van onsen Rade, ende «vrienden, omme van onser wegen bij onse Gerechte, «ende gemeene vroetschap onser steede voorn. die reke- «ninge te hooren, te oversien, ende deselve rekeninge «openbaerlijk te doen met open deuren» <sup>2)</sup>). Eveneens vinden wij dat de thesauriers te Dordrecht jaarlijks verplicht waren in het openbaar rekening en verantwoor-

---

<sup>1)</sup> In andere provinciën als b. v. Gelderland en Overijssel hadden de burgers door de gemeensmannen, die als hunne vertegenwoordigers kennis moesten nemen van de belangrijkste zaken, zooals het maken van keuren, het opleggen van belastingen en andere geldelijke aangelegenheden, veel te zeggen in het stadsbestuur. Deze gemeensmannen toch werden hetzij door de burgers en gilden onmiddellijk, hetzij door den magistraat, uit eene, door deze lichamen of door hem zelven opgemaakte nominatie, gekozen. Dit duurde tot 1675 toen zij door den Stadhouder aangesteld werden. Mr. C. L. Vitringa. Gedenkschrift 1<sup>e</sup> stuk bl. 43.

<sup>2)</sup> Van Mieris, Groot Charterboek der Graven van Holland, Zeeland en Vriesland. IV. bl. 151.



ding te doen <sup>1)</sup> en in andere plaatsen dat die jaarlijks geschiedde vóór de gemeente zocals te Hoorn, Naarden en Weesp<sup>2)</sup>).

Als wij dus zien dat alle magt bij de onafhankelijke stedelijke regenten en levenslang benoemde Vroedschappen berustte, was het dan te verwonderen dat de regeringen in gesloten corporatiën ontaardden en het bestuur in handen van enkele geslachten kwam? Hoe kon dit anders daar de Vroedschappen zich zelve aanvulden en bij de keuze der magistraten natuurlijk het liefst iemand uit hun midden daartoe benoemden <sup>3)</sup>?

Aan deze magistraten kwam het geheele huishoudelijk bestuur der stad en de regtspraak toe. De Schout of Baljuw, die aan het hoofd van de politie stond was tevens met de zorg voor de jurisdictie belast. Oudtijds was de Schout alleen voor de burgerlijke zaken, terwijl aan den Baljuw de criminele regtspraak opgedragen was<sup>4)</sup>. Later werden beide ambten in één persoon vereenigd, en vindt men in de meeste Hollandsche steden den Schout of Baljuw als hoofd der regtspraak. Hier en daar waren nog overblijfselen van het oude verschil gebleven b. v. te

<sup>1)</sup> Grw. Herstelling. II. 56, 57.

<sup>2)</sup> Informatie op den staet enz. bl. 79, 193, 197. Dit gebruik werd niet op eene wettige wijze afgeschaft maar verouderde en geraakte langzamerhand in onbruik. Mr. A. H. Metelkamp. Het voormalig aloud Staats-Stadhouderlijk en Stedelijk bestuur. bl. 390.

<sup>3)</sup> Mr. G. W. Vreede, Geschied- en Letterkundige Herinneringen. II. 28 vlg. en Nederlandsche Spectator 1867, 1868.

<sup>4)</sup> Zoo stond Delft met Vlaardingen onder den baljuw van Delfland; Leiden, Gouda, Oudewater en Woerden onder dien van Rijnland; Rotterdam en Schiedam onder dien van Schieland. Mr. J. van Hall. de Stedelijke keuren in Holland en Zeeland in de 13. en 14. eeuw in derzelver onderling verband in de Nieuwe Bijdr. voor Regtsgel. en Wetg. I. 573. Pestel III. bl. 667.



Gorkum, waar een Drossaard en Schout aanwezig was; te Gouda, waar hij den naam droeg van Baljuw en Schout en in den Briel, waar de Baljuw tevens aan het hoofd van het land van Voorne stond. Deze Schout was de eischer van het regt namens de Overheid, hij spoorde de misdadigers op, stelde de aanklagten in, riep de Schepenen te zamen, leidde hunne vergadering en zorgde voor de uitvoering van het vonnis. Hij was de vertegenwoordiger van den Graaf in de stad en later van de Staten van Holland, werd door deze benoemd en was dus geen eigenlijke gemeente-ambtenaar, maar van overheidswege aangesteld om het regt in de stad uit te oefenen, en in vroeger tijden eveneens belast met de zorg, dat er niets geschiedde wat strijdig was met de regten van den Heer. Zooverre stond hij buiten het stads bereik, dat hij zijn ambt wel eens nederlegde zonder daarvan aan de regering de minste opening te geven<sup>1)</sup>. Het toezigt over hem behoorde aan het Hof, dat bij zijne Instructie belast was «naerstighlyck «te doen inquireren om te vernemen de abuijsen ende «delicten van bailliuwen ende andere officieren van «deselve, die gehoort sijnde te corrigeren naer gelegen- «heijt van saecken: ende indien het bevindt, dat sij «bij merkelycke redenen schult hebben, sal die mogen «suspenderen van hare diensten ofte officien bij provi- «sie<sup>2)</sup>.» De steden trachtten hen wel tot stedelijke magistraten en van zich alleen afhankelijk te maken, maar dit gelukte slechts hier en daar zooals te Amsterdam,

<sup>1)</sup> Hiervan een voorbeeld bij Kluit. V. 494 vlg.

<sup>2)</sup> Instructie van het Hof van Holland, Zeeland en Vriesland van 20 Aug. 1531. art. 7. Zie de stukken in zake Jan Harger en van der Mieden. (1740—1743.)

Rotterdam en Schiedam<sup>1)</sup>. Gedurende de Republiek gebeurde het nog dikwijls dat zij voor het Hof gedaagd en in hunne betrekking geschorst werden<sup>2)</sup>.

«De collogien van Schepenen,» zegt het Vertoog van de Staten van Holland van 16 Oct. 1587, «vacceren ordinarie tot d'administratie van de justicie, soo in alle criminele als civile saecken, ende hebben ende exerceeren alle hooge, middelbare en lage jurisdictien<sup>3)</sup>.» Hun werk was het derhalve, om in de verschillende zaken te vonnissen, en dat dit niet alleen kleine en geringe zaken betrof, blijkt uit de woorden hooge jurisdictie, waaronder die misdaden verstaan moeten worden, die aan den lijve strafbaar zijn. Deze stedelijke regtbanken stonden in naauw verband met het Germaansche regtsbeginsel, dat ieder door zijns gelijken geoordeeld moest worden, en met het daarmee verwante privilegie van niet buiten 's landspalen terecht gesteld te mogen worden. Daar evenwel vooral in de groote steden de Schepenen reeds veel te doen hadden, werden er nog verschillende Kamers opgericht als: Kamer van desolate boedels, collegie van Weesmeesters, commissarissen van huwelijkszaken, vrede-makers, terwijl in de handelssteden er nog de assurantie-kamer en de kamer van zeezaken bijkwamen. De bestuurders hiervan waren meestal oud-regenten, en van hunne vonnissen viel appel op de schepensbank.

Het huishoudelijk bestuur was opgedragen aan de Burgemeesters, «wier officie», gelijk het gemelde Vertoog van 1587 zegt; «was het ordinaris beleidt ende gebiedt

<sup>1)</sup> Rotterdam en Schiedam kregen dit recht in 1576. Pestel II. 596, 604.

<sup>2)</sup> Mr. L. Ph. C. van den Bergh, De Baljuwen. Nederlandsche Rijksarchief. bl. 278 vlg. Mr. C. Mees Az., Het Rotterdamsche oproer van 1690. Verhandelingen der Koninklijke Academie van Wetenschappen. IV.

<sup>3)</sup> Groot Plac. Boek. I. 39.



in alle politijcke saecken, soo wel de administratie van stadtsgoederen en innekomen, als den welstant ende bewaringe der steden betreffende.» Zij waren dus het uitvoerend bewind, dat voor alles zorgde wat de stad aanging, maar gehouden was om bij gewigtige zaken zooals het opleggen van belastingen, het aangaan van geldleeningen, de Vroedschap te raadplegen. «Want,» zegt de deductie, «bij deze collegien is alleen de macht omme te adviseren, resolveren ende disponeren van alle saecken concerneerende den staet van den lande en der stede respective. Ende wat 't selve collegie adviseert, resolveert ende disponeert, wert bij de gantsche burgerije ghevolgt, daertegen noijt eenige inbreuk ofte oppositie van de burgeren is gevallen.»

Men denke niet dat de werkkring van deze regenten zoo geheel afgescheiden was, als uit het Vertoog misschien zou kunnen afgeleid worden. Wel waren Schout en Schepenen alleen, als het collegie van de Wet, met de rechtspraak belast, maar dit nam niet weg, dat zij ook in de meeste administratieve zaken gekend werden en meer bepaald in de wetgeving deelden. Afscheiding van de regterlijke en wetgevende magt bestond toen niet en dezelfde personen, die het regt moesten toepassen, hielpen tevens de plaatselijke verordeningen tot stand brengen <sup>1)</sup>.

In het plaatselijk bestuur waren de steden volkomen vrij. Toezigt van hoogere besturen bestond bijna niet. Zoo bezaten zij eene uitgebreide wetgevende magt. Dit regt om keuren te maken werd haar reeds zeer vroeg gegund. Zulks was dan ook noodig, want hoe zou iedere

---

<sup>1)</sup> Meyer, Institutions judiciaires. III. 388.



gemeente hebben kunnen bestaan, als zij hare eigene zaken niet behartigen en geene voorschriften aan de ingezetenen geven mogt? Zij kon toch in alles de bevelen van den Graaf niet afwachten. Dit regt werd in het begin aan Schout en Schepenen gegeven en betrof alleen de huishoudelijke zaken en de dagelijksche policie <sup>1)</sup>. Reeds in 1245 werd dit voorregt door Graaf Willem aan Haarlem en in 1266 door Floris V <sup>2)</sup> aan Leiden vergund. Maar meestal werd het slechts voor een bepaalden korten tijd gegeven, doorgaans voor één of voor een half jaar, zelden voor altijd b. v. aan Amsterdam in 1342: «wat willecoren dat die «Scout mitte Scepenen maakt die mogen sy houden een «jaar,» evencens aan Dordrecht en Haarlem <sup>3)</sup>. Om nu te voorkomen, dat zulke keuren inbreuk maakten op het regt van den Graaf, vindt men in den lastbrief van den Baljuw of Schout het bevel, dat hij geene keuren mag «consenteren ten si dat hij die eerst ons of onsen Rade aan«gebracht hebbe, ende wij onse consent daertoe gedaen «hebben; anders willen wij dat die te niete wezen zullen» <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> S. H. van Idsinga, Het Staatsrecht der Vereenigde Nederlanden vertoond volgens de geschiedenissen der stad Groningen onder de Bisschoppen van Utrecht en volgende Princen. II. 370.

<sup>2)</sup> Mr. S. van Leeuwen, Handvesten ende Privilegiën van den lande van Rijnland met den gevolge van dien. Leiden, Rotl. 1667 pg. 377, 405. Van Leiden luidt het aldus: «Ende wat bij den acht geswooren ende den Rechter tot oorber ende voordeele van der Stede gestatueert ende geordonneert wordt, dat 't selfde van alle menschen sal goet geacht syn, ende vastelyck onderhouden worden.»

<sup>3)</sup> Van daar dat te Amsterdam jaarlijks als de nieuwe regering optrad, deze zich dadelijk naar de pui van het Stadhuis begaf, alwaar de willekeur volgens welke de vroegere keuren bevestigd werden, afgelezen werd. Hierdoor behielden zij hare kracht, daar zij anders na verloop van één jaar vervallen zouden zijn. Tegenw. Staat. XV. 173, Kluit. IV. 148.

<sup>4)</sup> Kluit. IV. 149.



Ook komen in de meeste privilegiën daarom de woorden voor: «behoudens ons regt of onze Heerlijkheid», waaruit volgt, dat zij het regt van den Graaf niet mogten aanranden, noch tegen de algemeene wetten of verordeningen indruischen. Geschiedde dit, dan werden de keuren door den Graaf vernietigd, waarvan vele voorbeelden voorhanden zijn, of de magistraten werden ter verantwoording geroepen voor het Hof van Holland, en soms het regt, om keuren te maken, ingetrokken<sup>1)</sup>. Om dit te voorkomen plagten de steden, als zij iets nieuws wilden invoeren, hiervoor vergunning aan den landsheer te vragen. Gedurende de Republiek werd het woord *huishoudelyk* in den ruimst mogelijken zin opgevat en aan het Hof verboden zich met stedelijke zaken te bemoeijen. Dat evenwel de keuren niet met de algemeene wetten mogten strijden, is zeker en blijkt uit verschillende Placaten van de Staten, waarin dikwijls de woorden voorkomen: «niettegenstaande eenige costumen, usantien tot nog toe contrarie dezen gebruikt»<sup>2)</sup>. In zulk een geval kon dus het Hof eene keur weigeren toe te passen<sup>3)</sup>, maar wanneer er sprake was van

<sup>1)</sup> Kluit. IV. 454 vlg. V. 283.

<sup>2)</sup> Zie h. v. het Placaat van 1 April 1580 op het stuk der justicie binnen de steden en ten platten lande van Holland art. 32. Holl. Pl. Boek I. 11 vlg. In het Placaat van 19 Maart 1640, op de wering van bedelaars en vagebonden, art. 17, vindt men: «en dit alles onverminderd de keuren en ordonnantiën die bij de magistraten van de steden, of ook ten platten lande daartegen alreede zijn gemaakt of nog gemaakt zouden mogen worden, mits dezelve den inhoude van dezen Placaate niet en contrariereen.» Gr. Pl. Boek. I. 490.

<sup>3)</sup> S. van Leeuwen, Rooms-Hollands Regt. Amst. 1744. bl. 22. Niet gemakkelijk was het om de arresten van het Hof in de steden uit te voeren. Het gebeurde met Dordt leert dit. Deze stad stelde bij iedere ontduiking van haar stapelregt een eisch tot schadevergoeding

magtsoverschrijding, dan schijnt het Hof dit niet te hebben mogen beoordeelen, zooals uit de Resolutie van 1674 volgt <sup>1)</sup>.

Evenals met betrekking tot de wetgeving, genoten de steden in het finantiëele reeds van ouds groote vrijheid. Directe belastingen mogten zij op de ingezetenen leggen zonder hiervoor vergunning van noode te hebben. Rekening en verantwoording van hare gelden behoefden zij aan hogere besturen niet te geven. Uit de merkwaardige Informatie van 1513 blijkt, dat de finantiën niet overal goed in orde waren. De commissarissen ter verponding moesten toch in de steden, behalve het onderzoek naar hare uitgebreidheid en vermogen, zich ook de stedelijke rekeningen laten toonen en nagaan, hoeveel schuld iedere stad had en hoeveel accijnsen er geheven werden <sup>2)</sup>. Behalve dat sommige steden groote schulden hadden, bleek het dat 't finantiëel behoer soms veel te wenschen overliet. Vele rekeningen vooral sedert 1508 waren nog niet gesloten, zoodat de commissarissen zich moesten behelpen met een staat van inkomen gemaakt uit de registers der thesauriers als b. v. te Leiden <sup>3)</sup>, of wel met verhuur- of andere boekjes die de regeering beweerde autentiek te wezen b. v. te Alkmaar, Hoorn, Enkhuizen, Amsterdam, Weesp, Gouda, Gorkum,

---

bij het Hof in. Maar de letteren executoriaal, die zij in dat geval verkreeg, verloren langzamerhand hare kracht, en werden eindelijk eene doode letter, daar de regering van Amsterdam, en op haar voorbeeld ook andere steden, niet gedoogen wilden, dat zij binnen haar regtsgebied ten uitvoer gelegd werden. Mr. O. van Rees. Geschiedenis der Staathuishoudkunde in Nederland tot het einde der 18<sup>e</sup> eeuw. I. bl. 164.

<sup>1)</sup> Pestel. III. 766.

<sup>2)</sup> Informatie op den staet enz. bl. 4.

<sup>3)</sup> Informatie op den staet enz. bl. 236.



Schiedam, Geertruidenberg<sup>1)</sup>. Wat de reden van dit wanbestuur was, is ons niet bekend, alleen verklaart Gouda, dat de laatste rekeningen niet gesloten waren «overmits andere occupatiën die zij gehad hadden.» In andere steden daarentegen was het bestuur der geldmiddelen in een zeer goeden toestand. Zoo toonde b. v. Delft drieërlei soort van rekeningen, waarvan de eerste afgelegd werd door de thesauriers van al de goederen der stad; de tweede door de Burgemeesters voor de gelden die zij van de thesauriers ontvingen en voor de buitengewone lasten van de stad besteedden; en de derde door de havenmeesters van de gelden, die zij ook van de thesauriers ontvingen om daarmee de onkosten aan de poorten en havens te betalen<sup>2)</sup>. Ten einde hierin algemeen verbetering te brengen, beval Karel V, bij placaat van 6 Julij 1515, dat de rekeningen jaarlijks gesloten moesten worden en binnen 6 maanden na het einde van ieder jaar een copie naar de Rekenkamer te zenden<sup>3)</sup>.

Voor sommige zaken moesten de steden octrooi vragen aan den Graaf en later aan de Staten van Holland. Dit was het geval met het heffen van accijnsen, daar dit regt vroeger alleen aan den landsheer toekwam, die het soms ook wel aan de steden vergunde, maar meestal slechts voor weinige jaren. Later bepaalden de Staten, dat de steden ze eigenmagtig konden heffen, mits zij niet hooger waren dan de provinciale accijnsen<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Informatie op den staet enz. bl. 73, 79, 99, 167, 197, 372, 402, 469, 521.

<sup>2)</sup> Informatie op den staet enz. bl. 322.

<sup>3)</sup> Informatie op den staet enz. 621 vlg.

<sup>4)</sup> Pestel III. bl. 663 en P. Paulus, Verklaring der Unie van Utrecht I. 223.

Eveneens moest voor het opnemen van geld vergunning verkregen worden. De meeste steden verzuimden dit echter van tijd tot tijd, gelijk uit de Informacie van 1513 blijkt, anderen deden het in 't geheel niet, als b. v. Hoorn, Enkhuizen, Edam, Geertruidenberg. Naarden verklaarde ronduit «want zij zooveel niet geweten en «hebben dat zij daaromme octrooi behoeften»<sup>1)</sup>. Ook hieraan trachtte Karel V in het placaat van 1515 een einde te maken en meer gehoorzaamheid in te voeren. Bij het uitbreken van den opstand tegen Spanje poogden de steden zich van dit lastig octrooi vragen te ontslaan en in 1579 verklaarden de Staten «dat de magistraten «binnen alle de steden van Holland vermogen met consent van haarluider Vroedschap of andere Gemeente «aldaar, representeerende haarluiden Stede, te beswaaren «ende te belasten, hetsij bij ligtinge van Penningen «of aannemen van eenige huizen of landen, tot dienst «der selver steden, met Losrenten den Penning sestien, «vijftien of veertien, ende met Lijfrenten den Penning «agt of seeven op een, ende den Penning tien of negen «op twee Lijven, sonder vorder octrooi ofte consent daar- «toe te versocken»<sup>2)</sup>. Ook moest voor het oprigten of veranderen van jaar- en weekmarkten toestemming verkregen worden, tot welke bepaling de vrees, dat de eene stad door het gelijktijdig houden der markt de andere stad zou kunnen benadeelen, zeker veel bijdroeg<sup>3)</sup>.

Aan de Burgemeesters kwam met kennis van de

<sup>1)</sup> Informacie op den staet enz. bl. 83, 101, 186, 521, 194.

<sup>2)</sup> Resolutiën van Holland 29 Nov. 1579 bl. 916.

<sup>3)</sup> Den 28<sup>ten</sup> Mei 1580 kreeg Rotterdam eene jaarlijksche zaad- en leermarkt, bij welk octrooi gevonden wordt: dat «die op 't voorsz. verzoek «de naestgelegen steden eerst beschreven hebben gehad om te weten,



Vroedschap reeds van ouds, zooals de Groot<sup>1)</sup> zegt, het regt toe om zonder eenigen vorm van proces oproerige burgers uit de stad te zetten. Gedurende den opstand tegen Spanje werd dit dikwijls gedaan en Willem I hield den magistraten voor oogen, om op die suspecte personen «goede scherpe toezicht» te houden en die ten spoedigste te laten vertrekken. Later handhaafden de Staten bij verschillende placaten dit regt van de steden, daar deze het niet gaarne wilden missen<sup>2)</sup>. Dat dit regt nog al ruim werd opgevat en het woord suspect zich ver uitstreckte, blijkt uit de Ordonnantie van 14 Julij 1598, waarin die personen aldus omschreven worden: «alle die met woorden «of werken, iets gezegd, «godaan of aangevangen zullen hebben strekkende tot «nadeel van den welvaren van den lande of de steden «in 't bijzonder, mitsgaders die genen die de voorsz. «overheden in haar gemoed en gewisse bij meerderheid «van stemmen zullen houden voor verdacht, dat den «dienst der landen en van de steden zulks vereischt «enz.»<sup>3)</sup>.

Bovenal waren de steden er opgesteld om als zelfstandige corporatien erkend te worden. Daarom moesten de garnizoenen<sup>4)</sup>, die in de steden gelegd werden, ook

---

«wat interest zij zouden mogen lijden door 't accorderen van de voorsz. «markten». Kluit J. 169 en S. H. van Idsinga: Het Staatsrecht der Vereenigde Nederlanden. II. 198.

<sup>1)</sup> Mr. H. de Groot, Verantwoordingh van de wettelijke regering van Hollant ende West-Vrieslant bl. 192. «Dese macht wert geoeffent bij Burghemeesters alleen of met kennisse van de Vroedschap.»

<sup>2)</sup> In 1651 werd dit regt aan de magistraten nader verzekerd, als hun toekomende van alle oude tijden, uit kracht van politieke magt en niet ingevolge van ordinaris jurisdictie. Kluit III. bl. 241.

<sup>3)</sup> S. van Leeuwen, Rooms-Hollands-regt. bl. 42.

<sup>4)</sup> De garnizoenen die in de Frontiersteden gelegd werden, werden

aan de magistraten den eed afleggen. Onder Philips II had dit zijn reden, omdat zij van de vreemde soldaten zooveel te lijden gehad hadden en zich dus van hunnen trouw vooraf wilden verzekeren. Toen later dit motief verviel, bleef die eed in Holland toch nog behouden<sup>1)</sup>. Ook mogten geen soldaten door eenige stad trekken, zonder dat daar eerst kennis van gegeven ware aan de magistraten en eerst na van deze vergunning hiervoor verkregen te hebben<sup>2)</sup>. Om dezelfde reden duldden de steden volstrekt geene inbreuk op haar grondgebied. Talrijk zijn dan ook de geschillen over beweerde jurisdictie-schennis. De regel gold toch, dat de Baljuw of Schout alleen op het gebied der stad, waarin hij aangesteld was, zijn ambt mogt uitoefenen. Daarbuiten had hij niets meer te zeggen. Soms liepen zulke geschillen zoo hoog dat het te Utrecht gebeurde dat de Procureur-Generaal gevangen genomen werd op grond, dat hij het regtsgebied der stad geschonden had<sup>3)</sup>.

Aan het denkbeeld, om als zedelijk ligchaam beschouwd volkomen onafhankelijk te zijn, waren niet alleen de

---

door den Staat betaald. Sommige steden plagten die serviciegelden voor te schieten maar beklagden zich dikwijls dat zij hunne voorschotten niet terug kregen. 's Hertogenbosch beweerde zeer veel geld daarvoor te moeten ontvangen, reeds voor meer dan eene eeuw verschuldigd. Zie request aan Hun Hoog Mogenden door Schepenen, Gezwoorens en Raden der Hoofdstad 's Hertogenbosch gepresenteerd den 26<sup>sten</sup> April 1786 over de verachterde serviciegelden, gesteld door den pensionaris Ant. Martini. 's Hertogenbosch 1786.

<sup>1)</sup> P. Paulus, de Unie van Utrecht. II. 52.

<sup>2)</sup> P. Paulus, de Unie van Utrecht. II. 21. In 1692 verzette de stad Goes zich moedig tegen de inlegering der krijgsmagt van den Stadhouder Willem III, wat zelfs door v. de Spiegel. Historie der Satisfactie van de stad Goes bl. 316 vlg. geprezen wordt.

<sup>3)</sup> Rechtmatige en vrijmoedige verdediging van Adrianus Hocvenaar. bl. 115, 116.



Hollandsche maar alle steden van de Vereenigde Nederlanden ten zeerste gehecht. Ook de steden in de Generaliteitslanden, hoewel als zoodanig meer afhankelijk van de Algemeene Staten, duldden hicrop geen inbreuk. De stad 's Hertogenbosch stekke hiervan tot voorbeeld. In 1652 zonden de Algemeene Staten afgevaardigden daarheen, om de rekningen na te zien en te onderzoeken of er geene onordelijkheden in het beheer der goldmiddelen gepleegd waren. De regering wel genegen, om indien zij mislagen bogaan mogt hebben die te verbeteren, wilde echter van het openleggen der rekningen niets hooren en weigerde aan den last der Algemeene Staten te voldoen<sup>1)</sup>. De zaak bleef slepende tot 1656 daar de regering zich op stads voorregten bleef beroepen en meende dat het beheer der finantien haar alleen zonder eenige contrôle toekwam. Toen echter de regering in dat jaar beweerde geen hooger lasten op te kunnen brengen, besloten de Staten de zaak krachtiger aan te vatten en te zien of geene gelden op onbehoorlijke wijze uitgegeven waren<sup>2)</sup>. Daar de regering evenwel aan dien last niet wilde voldoen, gingen de Afgevaardigden met meer kracht te werk, lieten het stadhuis bezetten en gaven bevel dat geen der regenten de stad mogt verlaten. Zoodoende in 't naauw gebragt, gaf de stad toe en liet eenige rekningen zien daar alle niet aanwezig waren. Later in 1725 wilden de Algemeene Staten nogmaals de politie-rekningen van 1700—1724 nazien om te ontdekken of er geene geschenken tot omkoopng gedaan waren. Daar de regering zich weder krachtig

<sup>1)</sup> Mr. J. H. van Heurn, Historie der stad en Meyerye van 's Hertogenbosch, III. pg. 26, 27.

<sup>2)</sup> Van Heurn. III. pg. 54 vlg.

op stads voorregten beriep en de vereischte opening weigerde, bleef de zaak hierbij en drongen de Algemeene Staten er niet verder op aan<sup>1)</sup>. Hieruit ziet men hoe de steden op haar eigen bestuur zonder hooger toezigt gesteld waren. Gebeurde er iets dat men meende dat tegen de privilegien streed, dan liet men niet na de bevoegde magt daar oplettend op te maken. Zoo beweerde 's Hertogenbosch zonder eenige hoogere toestemming geld ten behoeve der stad op te mogen nemen. Zij grondde zich op uitdrukkelijke privilegien van de Hertogen van Brabant<sup>2)</sup>, welke de Algemeene Staten bij de voorwaarden van overgave beloofd hadden na te zullen komen. In 1743 was de Raad van State met de regering van den Bosch overeengekomen om eenige barakken tot huisvesting der bezetting te maken. In het besluit der Algemeene Staten hierover genomen, kwam voor dat de stad gemagtigd werd, om gelden voor dit doel op te nemen. De regering schreef hierop dadelijk aan de Staten dat zulk eene magtiging volstrekt onnoodig was, daar de stad het volste regt had om zulk een daad eigenmagtig te verrigten. Zij vreesde dat die uitdrukking ten nadeele der stad in gevolg getrokken zou worden en verzocht daarom de Staten zich hieromtrent nader te willen verklaren<sup>3)</sup>. Hierbij bleef de zaak.

Niet alleen tot de huishoudelijke zaken bepaalde zich de magt der steden, maar in sommige opzigten strekte zij zich ook naar buiten uit. Wij bedoelen hiermede niet dat in de Vroedschapsvergaderingen behalve de stedelijke

<sup>1)</sup> Van Heurn. III. 450 vlg.

<sup>2)</sup> Van Heurn. IV. pg. 270 vlg.

<sup>3)</sup> Van Heurn. t. a. p. IV. pg. 70 vlg.



belangen ook de staatszaken behandeld werden, omdat de afgevaardigden ter staatsvergadering volgens den te voren door hen ontvangen last moesten stemmen en deze dus telkens naauwkeurig bepaald moest worden. Maar we bedoelen hier dat zelfstandig optreden, het aangaan van verbindtenissen of sluiten van verbonden, hetzij met andere steden of gewesten, hetzij met vreemde mogendheden. Art. 10 der Unie van Utrecht verbood wel, dat verschillende provinciën en steden met naburige landen of vorsten verbonden aangingen zonder toestemming van al de gewesten, maar dit sloot evenwel niet uit dat, gelijk van Goens<sup>1)</sup> zegt, zij met naburige of verder afgelegene vreemde landen of Mogendheden alle schikkingen, verdragen of verbindtenissen konden sluiten over gemeene wegen, dijken, rivieren, tollcn en vrijdommen, alsmede over de posterijen, over het burger- of poorter-regt, over het stapelregt, over het regt van Exue,<sup>2)</sup> en in één woord over alles wat tot de provinciale of municipale politie en jurisdictie betrekkelijk is. «Al het welke, zoo lang bij de contrahenten geene voor-

<sup>1)</sup> Politiek vertoog van het waar sistema der stad Amsterdam.

<sup>2)</sup> Dit regt van Exue, eerst in 1808 geheel bij de wet opgeheven van 3 December, Van de Poll, Verzam. van Vaderl. Wetten en Besluiten, bl. 425. was eene belasting die niet alleen geheven werd van nalatenschappen, die aan personen vervielen, welke niet in de stad woonden, maar in 't algemeen van alle goederen, die buiten het regtsgebied der plaats vervoerd werden. De steden plagten met elkander verdragen aan te gaan om zulk regt over en weder te niet te doen. De oudste dergelijke overeenkomst is, volgens Wagenaar, Geschiedenis van Amsterdam II. 264, tusschen Amsterdam en Haarlem gesloten 17 April 1464. Zie een opgave van dergelijke verdragen van de stad Groningen bij A. IJpey en Mr. H. O. Feith, Oudheden van het Goorregt en Groningen 1836. bl. 228. S. J. van Geuns, Proeve eener gesch. van de toelating en vestiging van vreemdelingen, tot het jaar 1795 (1853). bl. 51 en 217 vlg.



«deelen werden bedongen die tot nadeel van eene derde «stad of provincie kunnen strekken, nooit door eenige «stad of provincie aan eene andere is kwalijk geduid of «anders dan volkomen geoorloofd en bestaanbaar met de «Unie is gerekend». Vele voorbeelden zijn er van zulke bijzondere verbonden en wat is noodig andere op te noemen dan de Acte van Seclusie<sup>1)</sup>. Van Goens erkent, dat Holland regt had haar te maken en dus in den striktsten zin niet strijdig met de Unie gehandeld had, maar, daar zij buiten kennis der overige provinciën genomen was, met de vriendschappelijke verstandhouding, die tusschen haar dient plaats te hebben, weinig strookte. Verder verleenden de regenten ook nog paspoorten, zeebrieven en andere brieven tot bescherming van hunne ingezetenen en schepen in het buitenland<sup>2)</sup>.

Ten slotte een enkel woord over 's Gravenhage. Hocwel met stedelijke voorregten begunstigd, werd het niet tot die steden gerekend, die ter dagvaart werden beschreven. Wel geschiedde dit in 1584, 1585 en 1586 maar in 1607, toen, om te beraden over den vredehandel met Spanje de kleine steden werden opgeroepen, behoorde 's Gravenhage er niet onder. De magistraat beklaagde er zich toen over en in 1624 nogmaals, wat evenwel geene gevolgen had<sup>3)</sup>. Al van vroegen tijd af was aldaar de zetel van de Graven of Stadhouders en andere hooge collegiën gevestigd, om welke reden het wenschelijk was, dat de stad in de be-

<sup>1)</sup> Kluit. III. 281. Over het regt van Exue werden niet alleen met andere steden maar zelfs met vreemde landen verbonden gesloten, b. v. Amsterdam met Zweden en Nieuw-York. S. J. van Geuns. bl. 219.

<sup>2)</sup> In het leven van Mr. D. J. van Lennep, komt de Latijnsche pas in 1806 aan dezen naar Duitschland, te Amsterdam verleend van Mr. J. van Lennep. I. bl. 231 vlg.

<sup>3)</sup> Slingelandt. I. 50, 51.



noeming van de magistraten niet zoo vrij was als andere steden, maar de hooge overheid er ook wat in te zeggen had ten einde botsingen te vermijden. Daarom was de aanstelling van Baljuw, Schepenen en Burgemeesteren en zelfs de aanvulling der Vroedschap aan de Stadhouders opgedragen en in stadhouderlooze tijden aan de Staten of Gecommitteerde Raden<sup>1)</sup>. Maar niet allen, die in 's Gravenhage woonden, behoorden tot hetzelfde regtsgebied. Alleen de poorters waren aan het Gerogt van den Haag onderworpen, anderen stonden onder het Hof, zooals de edelen die tot de hofhouding van den Graaf behoorden en de onderhoorigen van het Hof<sup>2)</sup>. Het was evenwel zaak om deze allen tot één ligchaam te maken, hetwelk dan die zaken, die allen betroffen, zou regelen, daar er anders ligt verwarring had kunnen ontstaan. Daartoe werd het collegie van de Societeit opgericht, bestaande uit twee leden van den Hoogen Raad, twee van het Hof, twee van de Graaflijkheids-Rekenkamer<sup>3)</sup>, een Burgemeester, een Schepen en twee uit de Vroedschap. Dit collegie verpachtte eenige indirecte belastingen, vorderde de buitengewone in tijden van oorlog in, maakte de kohieren van verponding op en hoorde de klagten van hen, die meenden te hoog aangeslagen te zijn. Verder had het de zorg voor de verlichting der straten en de geheele brandpolitie in handen<sup>4)</sup>.

## § 2.

Treurig is in vergelijking met de vrijheid der steden de toestand van het platte land. Over het algemeen

<sup>1)</sup> Tegenwoordige Staat. 16, 123.

<sup>2)</sup> Tegenwoordige Staat. 16, 133.

<sup>3)</sup> Deze werd in 1728 opgeheven.

<sup>4)</sup> Tegenwoordige Staat. 14, 281 vlg.

verkeerde het in de grootste afhankelijkheid van de Staten, of van de eigenaars der heerlijkheden. Moeijelijk was het ook voor de dorpen om voor hunne regten en belangen goed te waken, daar zij niet zooals de steden vertegenwoordigers ter Staten-vergadering zonden, maar door de Ridderſchap gerepresenteerd werden<sup>1)</sup>.

Holland was verdeeld in verſchillende Baljuwſchappen. Aan het hoofd daarvan ſtonden een Baljuw, die zich door een Stedehouder kon laten vertegenwoordigen, en door den Stadhouder of de Staten van Holland aangesteld werd en welgeboren mannen, eveneens door den Stadhouder, uit dubbeltallen door den Baljuw op te maken, gekozen. Deze ſpanden de hooge vierschaar en hadden de criminele jurisdictie van al de dorpen op hun grondgebied gelegen, tenzij het Hooge Heerlijkheden waren. In Zuid-Holland waren de meeste dorpen heerlijkheden, die in Hooge en Ambachtsheerlijkheden verdcold waren; de eerste met een Baljuw en welgeboren mannen door den Halsheer benoemd, die behalve het politiek bestuur, de geheele jurisdictie bezaten. Waren het Ambachtsheerlijkheden, dan werden zij bestuurd door Schout en Schepenen, die door den Heer aangesteld werden. Aan hen was het burgerlijk bestuur opgedragen en de middelbare en lage jurisdictie, waartoe de civiele en kleine strafzaken gebragt moeten worden. Van hunne vonniſſen viel appèl op den Baljuw. Veel hadden deze bestuurders niet te zeggen, zelfs is het zeer twijfelachtig, of de

---

<sup>1)</sup> De edelen beklagden zich wel eens over de steden: zoo deden zij het in 1574 bij den Prins, dat de steden de dorpen van hunne vrijheden en neeringen zochten te berooven, maar zonder gevolg. Kluit. I. 114.



Schout en Schepenen keuren mogten maken, waar weinig van gemeld wordt. Waarschijnlijk is het, dat zij zich gedragen moesten naar die, welke de Hoofdbaljuw met zijn welgeboren mannen maakte en die in de verschillende dorpen golden. Openbaarheid heerschte er wel, daar de Resolutie van den 18<sup>en</sup> Sept. 1600, door de Staten van Holland en West-Friesland genomen, beval: «dat «generalijk alomme ten platten lande de Regceorders «binnen elke plaetse, jaarlijcks veertien dagen te voren «in de Kercke zouden doen verkondigen, dat de rekeningen zoowel van contributiën, van verpondinge, als «andere ommeslagen van de binnenlandsche kosten gedaen «souden worden met open deuren ende vensteren, ende «deselve rekeningen gehoort ende gesloten sijnde, dat «de Regeerders gehouden zouden zijn, des versocht zijnde «van weegen ende ten behoeve van eenige Ingelanden «aldaar dubbelt van deselve rekeninge authentycque tot «hare redelijke kosten te leveren»<sup>1)</sup>. Overigens was de invloed van de ingezetenen zeer gering op het bestuur. In het land van Voorne zijn hiervan meer sporen te vinden. Daar toch werd jaarlijks eene vergadering gehouden, waar de eigenaars van honderd gemeten lands of zij die f 150 in de verponding opbragten, werden toegelaten<sup>2)</sup>. Aan deze vergadering was de benoeming van den algemeenen ontvanger van het land van Voorne opgedragen, die jaarlijks verplicht was om rekening en verantwoording van zijn beheer af te leggen, en tevens een omslag van de verpondingen te maken.

In een beteren toestand verheugden zich de dorpen van het Noorderkwartier. Daar waren minder heerlijk-

1) S. van Lecuwen, Handvesten en Privil. van Rijnland. bl. 370.

2) In 1744 kwamen er 161 op. Tegenwoordige Staat. XVII, 69.



heden, maar overigens was de regering gelijk die in het Zuiderkwartier. Schout en Schepenen werden ook door den Baljuw benoemd. Meer invloed hadden hier de burgers op de regering. Bij gewigtige gelegenheden werden zij opgeroepen. In 1661 vinden wij nog Burekuren gemaakt «bij den Schout ende Schepenen van «den dorpe van Akersloot, ten overstaan van de burenen, «daarover wettelijken geroepen ende dat volgende onse «oude geprivilegieerde gerechtigheijt»<sup>1)</sup>). In andere dorpen treffen wij Vroedschappen aan, zooals te Wormer en Jisp, die in 1560 ééne gemeente uitmaakten en van Philips II het privilegie kregen, om in plaats van de burestem, 20 Vroedschappen te hebben, die door den Baljuw van Kennemerland uit eene nominatie van 40, door Schout en Schepenen op te maken, gekozen zouden worden. Merkwaardig is de bepaling, die hierin voorkomt, dat zij om de twee of drie jaren veranderd zullen worden «om der monopolie ende andere inconveniënten «te schouwen»<sup>2)</sup>). Tot 1616 schijnt dit voortgeduurd te hebben, toen beide dorpen van elkander gescheiden werden. Toen bleven de Vroedschappen ook daar gedurende hun leven aan en de Baljuw vervulde alleen de openvallende plaatsen uit nominatiën van een dubbeltal. Bovendien hadden de dorpen van Kennemerland nog het gewigtig voorregt om keuren te mogen maken over politie-zaken, wat zij beweerden al van oude tijden uitgeoefend te hebben. Toen in 1587 de Baljuw eenige politiekeuren maakte en eischte, dat deze in alle dorpen zouden gelden, kwamen deze hier tegen op, bewerende dat dit een in-

<sup>1)</sup> W. G. Lams, Het groot privilegie en handvest boek van Kennemerlandt en Kennemer-gevolgh. Amsterdam 1664. pg. 480.

<sup>2)</sup> Lams. t. a. p. 559.



breuk op hun regt was. Hierover kwam het tot een proces en het Hof van Holland besliste, dat die dorpen het regt hadden en wel tot een bedrag van 42 Kennemerschellingen<sup>1)</sup>. In 1644 ontstond andermaal over dezelfde zaak een regtsgeding, dat wederom ten gunste der dorpen uitviel<sup>2)</sup>.

Hetgeen de ontwikkeling van het platte land vooral in den weg stond, was de heersch- en baatzucht der steden. Reeds onder de Graven was dit begonnen. De bewoners der dorpen moesten in de beden meer opbrengen dan de steden, daar al het heerlijk, geestelijk en poortergoed, dat in de dorpen lag, niet behoefde te betalen<sup>3)</sup>. Bovendien als de eene of andere stad vrijstelling van de beden verkreeg, dan kwam dit ten laste van het platte land en de kleine steden, hetgeen volgens de verklaring der edelen soms *f* 14,000 bedroeg<sup>4)</sup>. In de Informacie van 1513 vinden wij nog meer sporen van onderdrukking. Zoo had de stad Dordrecht het geheele platte land van Zuid-Holland met de stad Geertruidenberg aan zich onderhoorig gemaakt, en hiervoor verscheidene privilegiën verkregen<sup>5)</sup>. De stad Dordrecht dwong nu hare onderhoorige dorpen hun turf en hun koren op hare markt te brengen, hun bier van haar brouwerijen te koopen, mede te werken en te betalen aan het onderhouden, uitdiepen en versterken van haar haven. Zij hief te haren behoefte op de dorpen accijns van het bier, en van haar aandeel in de beden sloeg zij twee derden

<sup>1)</sup> Lams. t. a. p. 180 vlg.

<sup>2)</sup> Lams. t. a. p. 195 vlg.

<sup>3)</sup> In 1515 werd dit door Karel V afgeschaft. Informacie, bl. 620.

<sup>4)</sup> Informacie enz. Voorbericht bl. XXVII.

<sup>5)</sup> Informacie enz. bl. 511.

naar goedvinden over de dorpen om <sup>1)</sup>). Maar niet alleen Dordt plagt dit te doen, Hoorn deed eveneens. Deze stad belastte naar goedvinden 13 omliggende dorpen, en wel zonder hier eenig octrooi voor te hebben <sup>2)</sup>). De steden waren vooral bevreesd voor te groote mededinging en voor het nadeel dat hierdoor aan hare ingezetenen toegebracht zou worden <sup>3)</sup>); daarom werden allerlei verbodswetten uitgevaardigd opdat het platte land geen afbreuk aan hare nijverheid doen zou. Vele voorbeelden zijn hiervan voorhanden. Het Placaat van 11 Oct. 1531 op de neringen ten platte lande bepaalde, dat buiten de besloten steden niemand voortaan weverijen, looijerijen, metsclarijen of timmerijen mogt oprigten of andere ambachten uitoefenen, die men binnen de steden pleegt te doen; insgelijks dat niemand voortaan bakkerijen of tapperijen binnen 600 roeden van de vrijheden der steden of nieuwe brouwerijen mogt oprigten <sup>4)</sup>). Ook aan enkele steden werden privilegiën gegeven b.v. aan Leiden ten behoeve van hare lakenfabrieken en deze nijverheid in de naburige dorpen verboden <sup>5)</sup>); eveneens aan Dordrecht voor hare bierbrouwerij <sup>6)</sup>). Later werden nog vele dergelijke maatregelen genomen

<sup>1)</sup> Informacie enz. Voorbericht bl. XII.

<sup>2)</sup> Informacie enz. bl. 81.

<sup>3)</sup> Ook in andere provinciën bestond dezelfde toestand. In 1687 leverde de stad 's Hertogenbosch een verzoeg in aan de Algemeene Staten waarin gezegd werd, dat als de grossierderijen, brouwningen, het verkoopen van wijnen en gestookte wateren in de Meyery niet geweerd werd, al hare nering naar het platte land getrokken zou worden, daar o. a. eene brouwerij te Empel, een brouwer te 's Hertogenbosch 300 tonnen bier minder had doen verkoopen. In 1716 werden dan ook werkelijk maatregelen daartegen genomen. Van Heurn. III. 301, 426.

<sup>4)</sup> S. van Leeuwen, Privilegiën en Handvesten van Rijnland. bl. 129.

<sup>5)</sup> S. van Leeuwen, Priv. en Handv. van Rijnland. bl. 236, 395, 396.

<sup>6)</sup> Informacie up den staet enz. Voorbericht bl. XXIII.



door de Staten van Holland, b. v. in 1602 werd de koornkooperij <sup>1)</sup>, in 1728 het uitoefenen van goud- en zilver-smids neringen <sup>2)</sup> en in 1749 het oprigten van nieuwe bierbrouwerijen ten' platten lande verboden <sup>3)</sup>. Ook moest het platte land zijne producten aan bepaalde steden afstaan, en mogt er geen vrijen handel mede drijven <sup>4)</sup>, terwijl de inwoners verplicht waren, van hunne aan het waaggeld onderhevige en reeds gewogen goederen, bij de verzending naar de groote steden andermaal het waaggeld te betalen <sup>5)</sup>. Om dergelijke bepalingen te handhaven, sloten de steden met de ambachtsheeren contracten of kochten de heerlijkheden zelve aan. Hierdoor kregen zij groote magt over de dorpen, en waren in staat om hun zooveel vrijheid slechts te geven als zij met hare eigene belangen overeenkomstig oordeelden <sup>6)</sup>.

### § 3.

Vatten wij nu alles te zamen, dan regeerden de steden niet alleen zich zelve, maar het geheele land. Het zelfstandig en van hooger gezag onafhankelijk bestuur dat zij bezaten, werkte mede om haar zulk een hoogen trap van bloei en welvaart te doen bereiken. Bovenal was

<sup>1)</sup> Mr. O. van Rees, Geschiedenis der staathuishoudkunde in Nederland tot het einde der 18<sup>e</sup> eeuw. I. bl. 169.

<sup>2)</sup> Placaat van 20 Maart 1728 in het Gr. Pl. Boek. VI. 834.

<sup>3)</sup> Placaat van 26 Febr. 1749 in het Gr. Pl. Boek. VII. 1396.

<sup>4)</sup> Mr. O. van Rees, Geschiedenis der staathuishoudkunde. I. 165.

<sup>5)</sup> Mr. G. W. Vreede, Bijdragen tot de geschiedenis der omwenteling van 1795—1798. I. bl. 101.

<sup>6)</sup> In 1668 schijnen de Noord-Hollandsche dorpen ten gevolge van hunne korte deductie meer vrijheid ten opzichte van hunne nijverheid verkregen te hebben. Mr. O. van Rees. t. a. p. I. 164, 174.



het geschikt de vrijheid te leeren liefhebben, afkeer in te boezemen van alle despotisme, op eigen krachten te leeren steunen en vertrouwen, en zoodoende den grooten worstelstrijd tegen Spanje op gelukkige wijze te doen eindigen. Maar een noodzakelijk gevolg van die uitgestrekte magt, die iedere stad in haren eigen kring bezat, was de onderlinge naijver, die tusschen haar bestond en die het tot stand komen van vele heilzame maatregelen belemmerde <sup>1)</sup>. Op vele wijzen trachtten zij elkander afbreuk te doen, vooral door het heffen van imposten of andere belastingen, niettegenstaande art. 18 der Unie van Utrecht verbood om anderen hooger dan eigen ingezetenen te belasten. Alleen dan als er gevaar ontstond, werden de handen ineengeslagen en alle twist vergeten. Vooral was een krachtig centraal bestuur noodig, boven plaatselijke of provinciale inzigten verheven. En dit ontbrak geheel. De Unie van Utrecht was meer een verbond tusschen onafhankelijke Staten tot onderlinge verdediging gesloten, maar gaf zeer weinig eenheid en kracht aan de Republiek der Vereenigde Nederlanden. Door het aangenomen beginsel, dat in de belangrijkste zaken geene overstemming plaats kon

---

<sup>1)</sup> In 1768 en 1774 stuitte het voorstel, tot bestrating van den weg van 's Hage naar Haarlem, af op het verzet van Rotterdam, voorgevende «dat door de toegangen naar Amsterdam facilder te maken, zulks nadeelig voor hare commercie konde wezen.» Mr. G. W. Vreede. Bijdr. tot de geschiedenis der omwenteling. I. 98. In 1539 werd op verzoek van Dordrecht, Haarlem, Leiden en Gouda aan de stad Delft verboden voort te gaan met het delven van eene nieuwe vaart, omdat zij niet langs de genoemde steden liep. Mr. O. v. Rees, Gesch. der Staath. I. 162, 163, waar meer voorbeelden opgegeven zijn. Jhr. A. van der Capellen, Gedenkschriften. I. bl. 418, klaagt hier reeds over, zeggende: «Dus worden goede saken, daer aen 't lant ten hoochsten gelegen, met privé insichten verachtert ende verlooren.»



hebben, moest het algemeen belang dikwijls voor dat van ieder gewest of stad wijken. Willem I klaagt er reeds over, zeggende: «que les députés servaient à l'assemblée plutôt pour excuser les provinces comme procureurs et avocats que pour avancer le bien commun»<sup>1)</sup>. Maar aan die algemeene regering ontbrak bovendien, door hare afhankelijkheid van de verschillende gewesten, de kracht om zich te doen eerbiedigen. Hoe toch die gewesten of steden, die nalatig waren in het opbrengen der hun opgelegde belastingen, hiertoe te dwingen? Men zou tot maatregelen van geweld hebben moeten overgaan, wat men niet deed, en behielp zich meestal met vreedzamer maar veelal nuttelooze middelen, het zenden van afgevaardigden en het schrijven van brieven. En hoe de geschillen tusschen de steden onderling of tusschen haar en de gewesten bij te leggen, als zij zich niet aan de uitspraak van zegsmannen wilden onderwerpen? De geschillen werden daarom meer gestust dan afgedaan.

Reeds van het begin der Republiek af waren de grootste staatslieden overtuigd, dat er meer eenheid moest komen, vreezende dat zij anders te gronde zoude gaan. Oldenbarnevelt noemt in zijne Memorie van 1607 de Unie meer een provisionele vorm van regering en vreest, dat zij na den oorlog in de uiterste anarchie en confusie zoude vervallen<sup>2)</sup>. Hij dringt daarom ten sterkste aan op verbetering. Later ontbraken ook de pogingen niet, om die aan te brengen en de Republiek

<sup>1)</sup> Slingelandt. II. 13.

<sup>2)</sup> Deze memorie wordt gedeeltelijk aangehaald bij Jhr. Mr. de Bosch Kemper, Letterkundige aantekeningen op het 2<sup>e</sup> deel van de Wetenschap der zamenleving. pg. 118.

op vaster grondslagen te bouwen. Maar niets van dit alles gelukte, daar de steden vreesden hare voorregten te zullen verliezen en in meerdere afhankelijkheid te geraken, zoodat zij op dit punt onverzettelijk bleven. Waarlijk met regt kon de Raad van State in 1717 zeggen: «dat het als een wonderwerk van de Goddelijke Voorzienigheid aan te merken is, dat eene republiek, welke geen vaster fondamenten heeft als die van deze Vereenigde Nederlanden, nog bestaat»<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Woorden van S. van Slingelandt. I. 266.



## HOOFDSTUK II.

---

De Revolutie van 1795 bragt hier te lande eene groote verandering te weeg. Had men reeds vroeger op verbeteringen aangedrongen, altijd had men aan het foederatief stelsel en de Unie van Utrecht vastgehouden. De misbruiken, die in de Regering gesloopen waren, moesten afgeschaft worden, maar de beginselen, waarop de Republiek steunde, onaangeroerd blijven. Vooral na het midden der achttiende eeuw was de strijd groot geweest <sup>1)</sup>, om aan het volk meer invloed op het bestuur toe te kennen, en wel zulk een geregelden invloed wenschten de schrijvers der Grondwettige Herstelling, die niet de minste aanleiding tot burgerlijke onlusten zou geven, en die tevens sterk genoeg zijn zou, om het algemeen welzijn boven het bijzonder belang de overhand te doen hebben<sup>2)</sup>. Vooral in stedelijke zaken werd dit vereischt. De regenten, die alle uitvoerende, wetgevende en regtsplegende magt bezaten, die eigendunkelijk belastingen uitschreven en de finantiën beheerden,

---

<sup>1)</sup> Mr. G. W. Vreede, de regering en de natie sedert 1672 tot 1795. bl. 63 vlg.

<sup>2)</sup> Grondwettige Herstelling. I bl. 7.

moesten dit niet langer zonder contrôle van de burgerij kunnen doen. Daarom werden die gesloten corporatiën hevig aangevallen <sup>1)</sup> en niet minder de stadhoudelijke benoemingen, vooral in die provinciën waar sedert 1674 de regeringsreglementen ingevoerd waren <sup>2)</sup>. Men herinnerde zich, dat de oude privilegiën spraken van oproeping van de «alinge Gemeente» bij belangrijke stedelijke zaken, en het aanzien dat schutterijen en gilden in alle plaatsen genoten hadden. Dien tijd verlangde men terug. Zulke privilegiën toch, waarvan sommigen zelfs ten eeuwigen dage verleend waren, konden niet stilzwijgend zonder uitdrukkelijke toestemming van het volk afgeschafft zijn <sup>3)</sup>. Verandering van regeringsvorm was onnoodig: indien het volk zijn nooit wettig verloren invloed terug kreeg, zou de Republiek weder opgebeurd worden en weldra tot grooten bloei geraken <sup>4)</sup>. In 1795

---

<sup>1)</sup> Bedenkingen over het aanstellen van regenten in een vrij Gemeenebest. Amsterdam 1787 bl. 64 vlg. De schrijver van dit werk beweerde bl. 80. dat zonder invloed van het volk schadelijke cabalen en kuiperijen algemeen waren geworden, «en deze, spruitende uit het belang van bijzondere familien, beslisten geheel en al de belangen van de maatschappij, «welker welvaart aan snoode eigenbaat, lafhartige vleizucht, onverzoenlijke wraakgierigheid of blinde en verkeerde staatzucht beurtelings «wierd opgeofferd».

<sup>2)</sup> Te weten Utrecht, Gelderland en Overijssel. Geschiedkundige verhandeling betreffende het regeeringsreglement van Utrecht. bl. 138 vlg.

<sup>3)</sup> Aanspraak over het recht der Electien, enz. aan de burgerij van Alkmaar door Publicola Secundus bl. 11, 38. Grw. Herstelling II. bl. 59 vlg.

<sup>4)</sup> Grw. Herstelling I. bl. 249: «Dus kunnen wij zonder aan het «zamenstel van onze achtenswaardige Staatsconstitutie in eenig opzicht «te kort te doen, maar door integendeel op te klimmen tot de grondsteldingen, die deszelfs bijzondere kenmerken zijn, daarin nog allen de «voordeelen vinden, welken hetzelfde ooit heeft opgeleverd, zoo tot de «eerste oprechting als tot den verderen bloei van de Republiek. Dus «is ons oogmerk geenszins de Regeeringsform te veranderen.»



was alles veranderd, eene geheel nieuwe constitutie werd geëischt in navolging van die welke in Frankrijk was aangenomen. De eenheid en ondeelbaarheid van de Republiek moest er den grondslag van uitmaken, terwijl de regten van den mensch en burger er in gehuldigd werden. Was vroeger het begrip van den Staat op den achtergrond geschoven, en had dit voor dat van gewest en gemeente plaats moeten maken, nu trad het op den voorgrond en dreigde weldra al het andere te verzwelgen. Kortom alles moest vernieuwd en al het oude afgeschaft worden.

De verandering in het staatsbestuur werd het eerst in de steden ondervonden. De oude regenten werden afgezet en andere, die de nieuwere denkbeelden waren toegedaan, traden in hunne plaats. Hoewel de magt der steden nog dezelfde bleef, kwamen er toch zeer groote veranderingen in de Regering tot stand. De leden van de municipaliteit werden door de ingezetenen zelve benoemd. Deze verkiezing geschiedde te Utrecht, volgens het door de burgers vastgestelde reglement, van 30 en 31 Maart, direct. De stemgerechtigden werden opgeroepen, en kozen bij besloten en onderteekende briefjes de leden van den Raad. Deze leden waren vijftien-twintig in getal, waarvan jaarlijks een derde aftrad<sup>1)</sup>. Te Amsterdam geschiedde de verkiezing eenigzins anders. Door de burgers werden voorstellers benoemd, die eene nominatie maakten van het dubbel aantal der te vervullen municipaliteitsplaatsen, waaruit dan door de

---

<sup>1)</sup> Reglement van bestuur voor de stad Utrecht van 30 en 31 Maart 1795. Hoofst. I. Afd. II. art. 4—9. en afd. III. art. 4.

burgers de keuze gedaan werd<sup>1)</sup>. Ditzelfde werd te Utrecht door het reglement van den 22sten Junij 1797 ingevoerd, alleen werd daar niet van voorstellers maar van kiezers gesproken. In deze stad hadden de ingezetenen op de gewigtigste regeringszaken een beslissenden invloed. Zoo moest de jaarlijksche rekening en verantwoording ten overstaan van afgevaardigden uit de burgers<sup>2)</sup>, afgelegd worden, en mogten geene nieuwe belastingen zonder hunne toestemming geheven worden<sup>3)</sup>. Ja zelfs, de aanzienlijkste ambtenaren moesten door de burgers, óf onmiddelijk, óf uit eene nominatie door den Raad op te maken aangesteld worden<sup>4)</sup>. Tevens werd de grootst mogelijke publiciteit ingevoerd. De zittingen

<sup>1)</sup> Reglement ter verkiezing van de municipaliteit der Stad Amsterdam van 11 April 1795. Hoofdstuk II. art. 9—10. Handelingen van de municipaliteit der stad Amsterdam. III. bl. 149 vlg.

<sup>2)</sup> Art. 70. Reglement van 1797. «De thesaurier en kameraar zullen «binnen het jaar, na de verandering van den Raad, in deszelfs vergadering, ten overstaan van 12 afgevaardigden uit de burgerij, daarloe uit «iedere Grondvergadering benoemd, rekening van hare administratie doen.»

<sup>3)</sup> Art. 83. Regl van 1797. «De Raad zal niet vermogen nieuwe belastingen te heffen, of reeds plaatshebbende te verhoogen, zonder toestemming des volks».

<sup>4)</sup> De leden van den Raad van Regtspleging en de algemeene Aanklager werden door de burgers, op de zelfde wijze benoemd als de leden van den Raad. Eveneens de commissarissen op het Wijn-Comptoir, die op het Bier-Comptoir, de commissaris tot de posten, de commissaris tot het Erfhuis, en de Erfhuismecster. De Secretaris en administrateur van de Momboir-Kamer uit eene nominatie door den Raad der Gemeente opgemaakt; de Schout en deurwaarder van den algemeenen Aanklager uit eene nominatie door den Raad van Regtspleging gemaakt; de Haafmeester, groefbidders, omroepers en aanplakkers van publicatien, portiers van de stads-poorten, bedienden der overhaalschuiten, onmiddelijk door de burgers. art. 88, 111, 107, 109 Reglement van 1797.



van den Raad werden met open deuren gehouden<sup>1)</sup>, en te Amsterdam werd zelfs een geregeld verslag der dagelijksche zittingen uitgegeven «omdat elk inwoner «een gelijk en onvervreemdbaar regt heeft op het bestuur «en de behandeling dier zaken, van welker bestelling «zijn welvaart afhangt, voor zoover hij een lid van dat «grootte ligchaam is, en bij gevolg in deszelfs op- of «ondergang deelt»<sup>2)</sup>).

Dergelijke veranderingen, die ook in de meeste andere steden plaats vonden, hadden reeds lang haar beslag gekregen vóór dat de Nationale Vergadering den 1<sup>en</sup> Maart 1796 bijeenkwam. De grootte taak haar opgelegd was het ontwerpen van eene nieuwe Constitutie voor de Bataafsche Republiek, in overeenstemming met de nieuwere denkbeelden en vooral gegrond op de eenheid en ondeelbaarheid van den Staat. Maar hoe deze eenheid en ondeelbaarheid op te vatten? Hierover bleken weldra de partijen het niet eens te zijn. Terwijl allen eenheid in de wet als noodzakelijk beschouwden, wilden sommigen aan de departementale- en gemeentebesturen verschillende regten overgelaten hebben, en hun vooral grootte vrijheid in het regelen hunner huishoudelijke belangen laten behouden. «Het principe van eenheid,» zeide Schimmelpenninck, «zal men moeten bewaren met «behoud van die burgerlijke vrijheid, met dat billijk «zelfbestuur in de respectieve gedeelten der republiek, «ten opzichte van de bijzondere huishoudelijke belangen, «waarmede het algemeen belang niets te maken heeft,

<sup>1)</sup> Art. 12 Hoofdst. I. Afd. 3. Reglement van 1795, art. 64 reglement 1797.

<sup>2)</sup> Handelingen der munic. der stad Amst. I. bl. III.

«en welke bijzondere locale belangen noodwendig kunnen  
 «en moeten bezorgd worden door hen, aan wie dezelve  
 «bijzonder zijn gedemandeerd. Indien men uit dit principe  
 «van eenheid nog meerdere consequentiën wil trekken;  
 «indien men daardoor alle zelfbestuur, ook in locale en  
 «economische belangen (waarmede het belang van het  
 «geheel in geen verband staat), wil vernietigen, dan  
 «overdrijft men de beginselen; men zal dan weldra alle  
 «eenheid brengen tot eene eenheid van onderdrukking  
 «en overheersching; men zal onder de vlag van zoodanige  
 «eenheid weldra een Oostersch despotismus invoeren, en  
 «van de ware vrijheid en gelijkheid zal er onder zulk  
 «een orde van zaken niets anders te vinden zijn, dan  
 «welligt de gewone opschriften op de plakkaaten»<sup>1)</sup>. De  
 strenge Unitarissen daarentegen vreesden, dat als aan  
 deze ondergeschikte besturen te veel vrijheid en magt  
 gelaten werd, zij weder souvereine lichamen zouden  
 worden. Vooral tegen de onafhankelijkheid van de oude  
 provinciën was de strijd hevig. Enkelen wilden zelfs deze  
 geheele indeeling laten vervallen, waardoor vele kosten  
 gespaard, en bovendien het foederalisme, dat zoo diep  
 doorgedrongen was, met wortel en tak uitgeroeid zoude  
 worden. Om evenwel zodoende stremming in het be-  
 stuur te voorkomen, vooral voor de plaatsen ver van  
 het centrum af gelegen, wilden zij eenige meerdere  
 magt aan de municipaliteiten toekennen<sup>2)</sup>. De meeste  
 Unitarissen wenschten echter een oppermachtig be-  
 stuur van het Wetgevend Ligchaam, gewesten en gemeen-  
 ten te behouden, maar tot hunne natuurlijke bestemming

<sup>1)</sup> Dagverhaal der handelingen van de Nationale Vergadering, repre-  
 senterende het volk van Nederland V. 754.

<sup>2)</sup> Dagverhaal van de Nationale Vergadering IV. 4009 vlg.



van administrateurs terug gebragt hebben. Als zij zich geheel zelfstandig konden besturen, zoude immers de eenheid in de Regering gebroken worden. De Staat zou alles regelen en zou ook veel beter voor hunne huishoudelijke belangen kunnen zorgen, daar hij boven plaatslijken invloed verheven was. «Het ligchaam der maatschappij,» zeide van Manen in de Nationale Vergadering, «moet één «gcheel zijn, de constitutie van den Staat en de Regerings-«vorm moet op gelijke wijze, als in het zamenstel van «een dierlijk ligchaam de krachten en levensgeesten «concentreren, niet om daaruit een vernielend op zich «zelf staand vermogen te vormen, maar alleen om aan «alles beweging, geest en leven mede te deelen, de «bijzondere werking der deelen te bezielen en te «ondersteunen en door een onophoudelijke kringloop «steeds nieuwe krachten te schenken en te ontvangen <sup>1)</sup>.» Hoe zij het zich in de praktijk voorstelden, blijkt het duidelijkst uit het Manifest van 12 Dec. 1797, waarbij 43 leden der Nationale Vergadering verklaren geene andere constitutie te zullen aannemen dan die op de volgende grondslagen gebouwd zij: dat er eene volkomen eenen ondeelbaarheid der Republiek behoore plaats te hebben in bestaan en bestuur, zoo naar binnen als naar buiten, in het politieke en finantieële, zoodanig, dat er slechts ééne Vertegenwoordigende Vergadering besta, en alle andere aangestelde magten louter administratief zijn; en dat alle bezittingen en schulden der gewesten en zoo mogelijk ook die der steden, dorpen en plaatsen moeten worden nationaal verklaard <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Dagverhaal van de Nationale Vergadering. III. 675.

<sup>2)</sup> C. Roggé, Geschiedenis der staatsregeling voor het Bataafsche volk. pg. 479.



Het eerste Ontwerp van constitutie, dat 10 Nov. 1796 aangeboden werd, was echter in foederalistischen geest zamengesteld. Terwijl art. 1 de eenheid der Republiek naar buiten erkende, bleven inwendig de oude provinciën, met den nicuweren naam van departementen herdoopt, bestaan. Aan de departementale besturen was nog veel magt gelaten, daar zij civiele en criminele wetten voor hun departement mogten maken, mits niet strijdende tegen die, welke door het Wetgevend Ligchaam tot stand gebragt waren (art. 578). Verder konden zij zoodanige reglementen maken als voor hun huishoudelijk bestuur noodig waren (art. 579), en eindelijk venia aetatis, octroijen en dispensatie verleenen overeenkomstig de wet (art. 581). Ten aanzien der gemeentebesturen bevatte het Ontwerp niet veel, alleen eenige groote trekken over hunne bevoegdheid. De Raad der Gemeente werd in plaatsen van minder dan 1251 zielen door de stemgerechtigde burgers, in andere door kiezers verkozen, met jaarlijksche afwisseling (art. 618). De wijze van verkiezing, het getal en de inrigting van dien Raad zouden door een reglement, bij den Raad op te maken, geregeld worden, waarop de goedkeuring van het departementaal bestuur vereischt werd (art. 621). Verder behielden de gemeentebesturen hunne eigene huishouding, waarover zij keuren konden maken, die geene goedkeuring behoeften (art. 629); alleen moesten, bij het heffen van nieuwe belastingen, de Gecommitteerden uit de stemgerechtigden gekend worden (art. 632); terwijl bij vereeniging of splitsing van gemeenten het departementaal bestuur zijne goedkeuring moest verleenen (art. 626, 627). Bovendien werd voorgesteld om de schulden van de verschillende Gewesten niet tot ééne nationale schuld zamen te voegen, maar ten laste van ieder



departement afzonderlijk te laten. De belastingen bleven provinciaal, terwijl in de algemeene lasten op de oude wijze door quota's voorzien zou worden <sup>1)</sup>.

Dit Ontwerp vond heftigen tegenstand. Nog vóór dat het in discussie kwam, werd den 2<sup>en</sup> December de eenheid en ondeelbaarheid der Republiek in beginsel door de Nationale Vergadering afgekondigd, en herziening in dien geest gelast. In dit nader Ontwerp <sup>2)</sup> werd de schuldvermenging, en meer wetseenheid over de geheele Republiek voorgedragen. De departementale besturen, 15 in getal, behielden in hunne eigene huishouding vrijheid van handelen, mits zij niets deden, wat met de algemeene wetten strijdig ware (art. 601, 602). Eenige regten werden hun ontnomen. Zoo moesten zij, indien zij vóór de invoering van het nieuwe Wetboek voor de geheele Republiek, nieuwe civiele en criminele wetten maakten, deze door het Wetgevend Ligchaam laten goedkeuren (art. 622). Tevens werd hun het regt ontzegd, om venia aetatis, octroijen en dispensatiën te verleenen. De bevoegdheid der gemeentebesturen bleef dezelfde. Hun werd veel van de vroegere vrijheid gelaten: de Raad zou volgens een reglement, door het departementaal bestuur goedgekeurd, ingerigt zijn; zijne leden zouden niet geschorst, noch afgezet, maar alleen wegens pligtverzuim voor het Nationaal Gerechtshof te regt gesteld kunnen worden (art. 661). De zorg om te waken, dat de Raadsbesluiten niets in strijd met de algemeene wetten inhielden, was

---

<sup>1)</sup> Dagverhaal der Nationale Vergadering. III. 630 vlg.

<sup>2)</sup> Dagverhaal der Nationale Vergadering. VI. 595 vlg.

aan het departementaal bestuur opgedragen, dat tevens de magt had, om ze in dat geval buiten werking te stellen (art. 597). Bij vereeniging of splitsing van gemeenten werd, nadat twee derden der stemgerechtigden hunne toestemming hadden verleend, ook nog die van het Wetgevend Ligchaam vereischt (art. 649, 650). Eindelijk zij nog opgemerkt, dat een geheele afscheiding tusschen het burgerlijk en regterlijk bestuur tot stand kwam (art. 664).

Dit Ontwerp, door de Nationale Vergadering aangenomen, mogt echter de goedkeuring der Natie niet wegdragen. Het werd den 8sten Augustus 1797 in de grondvergaderingen met groote meerderheid verworpen, en men zag zich dus verplicht het werk op nieuw aan te vatten. Intusschen nam de strijd tusschen de Unitarissen en Foederalisten in hevigheid toe, en toen eerstgenoemden hunne beginselen niet zagen zegevieren, besloten zij hun wil met geweld door te drijven. Door hun toedoen werd de Nationale Vergadering den 22sten Januarij 1798 veranderd in de Constituerende Vergadering, representerende het Bataafsche volk, en tevens gezuiverd van die leden, die hun gevoelens niet toegedaan waren. Op denzelfden dag gaf de nieuwe vergadering eene proclamatie uit, waarin zij de redenen, die haar tot dien stap bewogen hadden, uiteenzette, en bepaalde, dat al de aangestelde magten voorloopig zouden blijven bestaan tot er verandering in gemaakt zoude zijn, maar dat de «zoogenaamde Provinciale besturen «of hoogst geconstituëerde magten in de bijzondere gewesten en de gemeentebesturen in de bijzondere steden, «districten en dorpen alsmede in de directiën over de «dijkadiën, polders, waterwerken en sluizen tot zoo lang «als blootelijk *administratieve* lichamen zouden blijven



«voortduren en aan het Uitvoerend Bewind onderworpen «en verantwoordelijk zijn» <sup>1)</sup>).

De verschillende gewesten volgden den gegeven wenk, ontbonden hunne regering, en veranderden zich in intermediair administratieve besturen, waarvan de leden door het Uitvoerend Bewind benoemd werden. Aan het Bestuur van Holland werd in art. 22 van zijne Instructie opgedragen, om «alle onwaardige, nuttelooze Ambtenaren, «mitsgaders leden en ministers en verdere bediendens «der steden en plaatsen van hunne posten te ontzetten» <sup>2)</sup>). Onder goedkeuring van het Uitvoerend Bewind maakte het nu den 16<sup>en</sup> Februarij eene instructie, om de verschillende municipaliteiten te regelen en met de bestaande orde van zaken overeen te brengen. Eenige Agenten zouden in iedere plaats naar goedvinden de leden van den Raad kunnen ontslaan en hun getal verminderen, indien dit beter met de plaatselijke omstandigheden overeen kwam. De gemeentebesturen werden de uitvoerders van de bevelen der hoogere magten. Alle wetgevende magt werd hun ontnomen, alleen in geval van nood zouden zij, tot behoud van de rust en algemeene welvaart, zoodanige bekendmakingen kunnen doen als zij noodig oordeelden <sup>3)</sup>. Verder moesten zij al hunne ambtenaren en bediendens ontzetten die de belofte van afkeer van stadhouderschap, aristocratie, regeringloosheid en foederalisme niet wilden afleggen. Niet alle gemeentebesturen schijnen zich dadelijk te hebben kunnen gewennen, om, na de groote vrijheid die zij genoten

<sup>1)</sup> Dagverhaal der Nat. Verg. VIII. 426.

<sup>2)</sup> Resolutiën van het Intermediair Administratief Bestuur van het voormalig Gewest Holland. I. 23.

<sup>3)</sup> Resolutiën van Holland. t. a. p. 54, 55.



hadden, nu eensklaps in alles de bevelen van anderen voetstoots te moeten nakomen. Den 18en Februarij 1798 werd door het Bestuur van Holland een besluit genomen om alle municipaliteiten te gelasten de gemeenebestgezinde en oranje-societeiten, die verondersteld werden de omwenteling van 22 Januarij tegen te werken, onmiddellijk te sluiten<sup>1)</sup>. Sommige steden b. v. Leiden, Rotterdam en Amsterdam voldeden hieraan niet onmiddellijk, of wel vatten die aanschrijving in haren met de plaatselijke behoeften meer overeenkomenden geest op, maar ontvingen dan van het Bestuur van Holland het bevel, om dergelijke resolutiën buiten effect te stellen en de haar opgedragen last stipt na te komen<sup>2)</sup>.

De Staatsregeling, die weldra aangeboden, en 23 April met groote meerderheid in de grondvergaderingen aangenomen werd, had dezelfde beginselen tot grondslag. De departementale en gemeentebesturen bleven, volgens art. 147, administratieve lichamen, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind, wiens bevelen zij stipt moesten opvolgen en dat, om te zorgen dat de wetten nagekomen wierden, zijne commissarissen overal heen zond<sup>3)</sup>. Volgens art. 181 en 182 konden de departementale besturen de besluiten der gemeente-

<sup>1)</sup> Resolutiën van Holland. t. a. p. I. 58.

<sup>2)</sup> Resolutiën van Holland. t. a. p. I. 83, 99, II. 3, 11, 18.

<sup>3)</sup> Art. 155: «Het Uitvoerend Bewind benoemt bij ieder departementaal «bestuur ééne commissaris en ten hoogste drie voor de gezamenlijke «gemeentebesturen in elk departement, om toezien en te zorgen dat «de wetten behoorlijk worden uitgevoerd »

Art. 97: «Behalve de agenten, benoemt het Uitvoerend Bewind, buiten «zich, commissarissen, zoo bij de departementale besturen en geregtshoven, als ook voor de gemeentebesturen, gelijk mede in tijd van «oorlog, bij de krijgsmagt ter zee en te lande.» Verg. Mr. H. W. Tydeman. Over de voormalige Staatspartijen. bl. 68 vlg.



besturen, die strijdig met de staatsregeling of met de wetten waren, vernietigen, en de leden schorsen, mits er dadelijk kennis van gevende aan het Uitvoerend Bewind, dat de leden van hunne posten kon ontzetten (art. 107). De leden van het gemeentebestuur zouden door de burgers verkozen worden, volgens een door het Vertegenwoordigend Ligchaam op te maken reglement. Nieuwe belastingen mochten niet geheven worden dan in overeenstemming met Gevolmagtigden uit de burgers, en onder goedkeuring van het Vertegenwoordigend Ligchaam. Wetgevende magt hadden zij niet, er werd niets van gezegd, alleen werd hun veroorloofd aan het Uitvoerend Bewind en door hetzelfde aan het Vertegenwoordigend Ligchaam verzoeken in te zenden, hetzij tot voordragt van bezwaar of tot voorstel van nuttige inrigtingen voor de gemeente (art. 150). Hierom werd dan ook het maken van verordeningen, tot verzekering van de plaatselijke rust en algemeene welvaart, als strijdig met de staatsregeling beschouwd <sup>1)</sup>.

---

«Deze commissarissen, bestemd, om de spoedige en stipte nakoming «der wetten en besluiten te verzekeren, ontvangen, voor een bepaalden «tijd, hunnen last en instructie van het Uitvoerend Bewind en zijn aan «hetzelve alleen verantwoordelijk.»

De Instructie voor deze commissarissen gebood hen, zich nimmer te bemoeijen met de huishoudelijke directiën der gemeentebesturen, tenzij deze in strijd waren met de algemeene wetten. Zij gebood hun verder te zorgen, dat die besturen alleen administratief zouden blijven, en dat zij nimmer met elkander over de algemeene belangen der republiek in onderhandeling zouden treden. Om eindelijk van alle handelingen der gemeentebesturen onderrigt te zijn, moest de commissaris door het geheele departement correspondentie houden. Jhr. Mr. W. G. van de Poll Jr. De gemeentebesturen onder de staatsregelingen van 1798, 1801, 1805 en 1806 bl. 18. Mr. D. A. Koenen. De Commissaris des Konings in de Provincie. bl. 13.

<sup>1)</sup> Dagverhaal van het Vertegenwoordigend en Intermediair Wetgevend



De verdeeling in ringen en gemeenten voor het kiesrecht, in art. 7 der Staatsregeling aan het Vertegenwoordigend Ligchaam opgedragen, bleef lang uit, waardoor de opengevallen plaatsen niet konden vervuld worden. Het Uitvoerend Bewind werd daarom, bij decreet der Eerste Kamer van 26 September, en van de Tweede van 2 November 1798, gemagtigd om in de verschillende departementen en gemeenten de vacatures te vervullen uit een dubbeltal door de gemeentebesturen op te maken van zulke personen, die vroeger door het volk tot eenigen post van gemeentebestuur benoemd waren, en dus een bewijs van vertrouwen bezaten<sup>1)</sup>.

Bij Publicatie van het Uitvoerend Bewind, van 9 Junij 1800, herzien den 6<sup>en</sup> Februarij 1801<sup>2)</sup>, werden de gemeenten nader geregeld. De Staatsregeling had de hoofdtrekken gegeven, deze Publicatie vulde haar nader aan, en bevatte tevens de verdeeling in grondvergeaderingen, waarvan het aantal leden van den Raad afhing. Hoewel de gemeenten administratieve lichamen bleven, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind en het departementaal bestuur, zoo hadden zij

---

Ligchaam. I. 437. De administratieve municipaliteit van Kolhorn had twee bekendmakingen en reglementen in 't belang van de plaatselijke rust en algemeene welvaart vastgesteld, en daarop de goedkeuring van het departementaal bestuur verzocht. Dit bestuur zond de stukken aan het Wetgevend Ligchaam, omdat het meende, dat die niet tot zijn competentie behoorde. Het Wetgevend Ligchaam besloot, dat de administratieve municipaliteit van Kolhorn met haar verzoek naar den duidelijken letter der staatsregeling terug gezonden moest worden.

<sup>1)</sup> Dagverhaal van het Vertegenwoordigend Ligchaam. II. 674, III. 22.

<sup>2)</sup> Deze herziening liet de gemeenten in denzelfden toestand. Alleen art. 93 van de Publicatie van 1800 verviel, welk artikel de bepaling bevatte, dat het Vertegenwoordigend Ligchaam zich voorbehoield een nader reglement vast te stellen omtrent de wijze waarop de ambten door de gemeentebesturen zouden begeben worden.



in hare huishouding toch wel wat meer te zeggen dan onmiddellijk uit de Staatsregeling voortvloeide; zoo mogt het gemeentebestuur uit zijn midden een President kiezen voor den tijd van 3 maanden, die de vergaderingen te zamen riep en met de leiding er van belast was, (art. 11); het kon uit zijn midden commissiën benoemen, om zich in het bestuur te doen bijstaan, die evenwel geene besluiten konden nemen in zaken van enig aanbelang, (art. 54, 55); den Secretaris, de verdere geëmployeerden ter Secretarie en boden kon het benoemen en van de noodige instructiën voorzien, terwijl het met de Gevolmagtigden uit de stembevoegde burgers hunne bezoldiging kon bepalen, en de ambtenaren aanstellen die noodig mogten zijn (art. 26, 35, 37, 91); verder kon het zijne werkzaamheden naar goedvinden regelen, en de leden tot het bijwonen der vergaderingen door het opleggen van boeten verplichten (art. 24, 25). Wat de magt dier besturen aanging, deze bestond voornamelijk in het houden van toezigt over plaatselijke gebouwen, wegen, grachten, straten (art. 48), het bewaren der goede orde en politie binnen de gemeente (art. 47); keuren konden zij maken maar onder bekrachtiging van het departementaal bestuur; de bevelen van het Uitvoerende Bewind moesten zij zorgvuldig nakomen, en zorgen dat de wetten uitgevoerd wierden, terwijl hun tevens de bevoegdheid werd toegekend om testamenten en andere openbare akten te verlijden (art. 58, 59), en verdachte personen voorloopig te arresteren en hunne papieren te verzegelen (art. 75, 76, 79). De jaarlijksche rekening en verantwoording en een staat van de eigendommen moest aan het departementaal bestuur gezonden worden (art. 112). Den 20en Januarij 1801 werd een vaste regel gegeven ten aanzien van het vervreemden van gemeente-



goederen, daar de vraag zich had voorgedaan hoe hieromtrent gehandeld moest worden. Hierbij werd overwogen: «dat het verminderen, verkoopen en veraliëneren van plaatselijke vaste goederen en effecten een directe strekking heeft tot vermindering van de plaatselijke inkomsten en alzoo tot het eventueel introduceren van plaatselijke belastingen; dat dienvolgens de aard der zaak medebrengt, dat daaromtrent dezelfde precautiën en voorzieningen worden genomen, als ten aanzien van het vaststellen en introduceren van plaatselijke belastingen». Zonderling is het dat, na dit vooropgesteld te hebben, voor het vervreemden van zulke goederen alleen de toestemming van de Gevolmagtigden vereischt werd, en met geen enkel woord van de goedkeuring van het Vertegenwoordigend Ligchaam gesproken werd.

Hoewel er in deze Publicatie weinig sporen van zelfbestuur te vinden zijn en de bevoegdheid der gemeentebesturen, meest met den naam van toezigt houden bestempeld wordt, zoo kan toch niet ontkend worden, dat er eenige heilzame bepalingen in voorkwamen. Invloed toch van de burgers op de regering was tot stand gekomen, terwijl voor een geregelde afwisseling van de leden van het bestuur gezorgd was (art. 4). Bovendien was met het oude vooroordeel van geheimhouding gebroken en publiciteit ingevoerd, die, hoewel nog niet ten volle ontwikkeld, toch in verschillende bepalingen aangetroffen wordt. Art. 44 toch beval, dat de registers van de handelingen der gemeentebesturen iedere zes maanden gedurende veertien dagen, openlijk ter lezing aan de ingezetenen voorgelegd zouden worden. Ook moesten de rekening en verantwoording die telken jare, met bijvoeging van een korten staat van de schulden, eigendommen en bezittingen der gemeente, ten over-



staan van de gevolmagtigden uit de burgers afgelegd werd, eveneens jaarlijks openlijk ter lezing gelegd, en in groote gemcenten gedrukt en tegen betaling verkrijgbaar gesteld worden (art. 111, 112). Om alle misbruiken voor te komen was er vastgesteld, dat geen lid de raadpleging over zaken die hem zelve of iemand zijner nabestaanden tot in den derden graad betroffen, bij mogt wonen, en geen belang mogt hebben in eenige pacht of collecte van 's lands of plaatselijke belastingen of in leverantiën of aannemingen ten behoeve der gemeente, noch eenige ordonnantiën, actiën of credieten te haren laste mogt koopen (art. 45, 46).

De verschillende regeringsvormen, die ons vaderland gedurende de volgende jaren ontving, hadden ook een belangrijken invloed op het beheer der gemeenten. In 't begin zullen wij weder groote zelfstandigheid ontmoeten, die later in de strengste centralisatie werd opgelost. Over de staatkundige gebeurtenissen, waarvan een en ander het gevolg was, zullen wij in geen beschouwing treden, maar ons zooveel mogelijk bij de gemeenten bepalen.

De Staatsregeling van 1801 huldigde, wat ons onderwerp aangaat, de tegenovergestelde beginselen van de vorige. Had deze de autonomie van de gemeenten geheel vernietigd, door ze alleen als uitvoerders van den wil van hoogere magten aan te merken, gene beschouwde ze weder als in haren kring onafhankelijke lichamen, die zich evenwel met de algemeene belangen niet mochten inlaten. Voor elk departement werd door het Staats-Bewind een afzonderlijk Reglement uitgevaardigd, dat tevens de grondslagen bevatte, waarop iedere gemeente zou ingerigt zijn volgens een door haar te ontwerpen reglement, en dat, na door de stemgerechtigden in iedere



plaats goedgekeurd te zijn, aan het departementaal bestuur voorgedragen moest worden<sup>1)</sup> (art. 73 Staatsreg. en 105<sup>2)</sup>). De leden van het plaatselijk bestuur, die volgens art. 76 Staatsreg. niet geschorst noch afgezet konden worden, werden door de burgers zelve gekozen, met jaarlijksehe aftreding van een deel er van, en mochten elkander in den derden graad van bloedverwantschap of zwagerschap niet bestaan (art. 111). De gemeenten hadden de volkomen vrije beschikking over hare huishoudelijke belangen en bestuur, waaronder die belangen verstaan werden, waarbij noch het belang van het geheel Gemeenebest, noch van het Departement, noch van enkele en bijzondere plaatsen regtstreeks of van ter zijde betrokken waren<sup>3)</sup> (art. 119). Hierover konden zij naar goedvinden keuren en ordonnantiën maken, die aan geen toezigt onderworpen waren. Maar, waren de belangen niet zuiver huishoudelijk, dan was het aan het departe-

---

1) Deed een gemeentebestuur dit niet tijdig genoeg dan moest het departementaal bestuur zelf een reglement maken, behoudens het regt van iedere gemeente om later een eigen reglement vast te stellen art. 114 Reglement voor Holland.

2) De aangehaalde artikels zijn genomen uit het Reglement van Holland van 29 April 1802.

3) Het woord *huishoudelijk* werd in het Reglement van Friesland, in art. 45 nog nader omschreven. «Als huishoudelijk wordt niet beschouwd:

«1°. alles, waarbij andere gemeenten, 't zij binnen of buiten het departement gelegen, belang kunnen hebben.

«2°. alles, bij welkers regeling het geheele gemeenebest of het geheele departement belang heeft.

«3°. alle zoodanige bepalingen, die dienen zouden tot uitlegging van nationale en departementale voorschriften en verordeningen.

«4°. keuren, die naar buiten werken, ten ware die door het departementaal bestuur geaccordeerd zijn, en keuren, die verpligting leggen op ingezetenen buiten de gemeente wonende en de ingezetenen der gemeente zelve niet bezwaren.»



mentaal bestuur opgedragen, om er zijne goedkeuring aan te hechten (art. 120). Dit verschil werd zeer streng in 't oog gehouden, zooals blijkt uit art. 123, waarbij het departementaal bestuur werd aangewezen, om de klagten der ingezetenen van iedere gemeente, die, door maatregelen of besluiten van hunne besturen, in hunne burgerlijke of andere verkregen regten meenden verkort te zijn, te hooren en daarin te voorzien. Waren het evenwel bezwaren tegen besluiten en verordeningen, ter vrije beschikking van de plaatselijke besturen staande, dan moest het hen naar die besturen verwijzen. De steden legden het woord huishoudelijk dan ook in zeer ruimen zin uit, zooals uit art. 19 van het Reglement van Amsterdam, van 21 Dec. 1802, blijkt, volgens hetwelk het de politie, oeconomic, finantiën en justitie<sup>1)</sup> omvatte. In ééne zaak waren zij niet vrij, daar op de belastingen, nadat die in overleg met de Gecommitteerden waren vastgesteld, de goedkeuring van het departementaal bestuur vereischt werd (art. 117). Hierbij moest in 't oog gehouden worden, dat zij den in-, door- en uitvoer niet belemmerden, noch voortbrengselen van andere plaatsen hooger dan die van de stad zelve belast wierden. Van toezigt op de gemeentebesturen werd weinig gezegd. Alleen was aan het departementaal bestuur opgedragen te zorgen, dat de bevelen van het Staatsbewind naauwkeurig werden uitgevoerd, en dat de

---

<sup>1)</sup> Het regtswezen was in zeker opzigt nog een deel van het stedelijk bestuur, daar aan de gemeente overgelaten was om aan het departementaal bestuur de wijze voor te dragen waarop de regtbanken ingerigt zouden zijn, art. 82 Staatsreg., en art. 158 Reglement van Holl. Bovendien waakte het Openbaar Ministerie in den persoon van den Hoofd-Officier voor de bewaring der rust en veiligheid onder toezigt van den Raad, art. 135 Regl. Amsterdam.



ationale en departementale verordeningen niet ontdoken werden (art. 121, 122). Veel overeenkomst had de toestand der gemeenten dus weder gekregen met die van vóór 1795. Weder ontstaan dezelfde zelfstandige corporatiën, en de oude namen van stad, dorp en district komen weder in zwang. Ten gevolge van de bepaling dat iedere gemeente haar eigen reglement zoude vaststellen, heerschte er in de eene provincie wel meer vrijheid dan in de andere, maar in alle werd toch de zorg voor de huishoudelijke zaken aan de gemeentebesturen zelve overgelaten. In Gelderland vooral werd alles zooveel mogelijk in denzelfden toestand als vóór 1795<sup>1)</sup> gebragt.

Genoegzaam op denzelfden voet bleef de bevoegdheid der gemeentebesturen onder den Raadpensionaris Schimelpenninck. Volgens de Staatsregeling van 1805 en het daarop gevolgd reglement voor de gemeentebesturen van 20 Dec. 1805, behielden zij hun eigen vrij bestuur en wetgeving, terwijl de plaatselijke verordeningen niet mochten strijden met de algemeene wetten of het algemeen belang van de Republiek (art. 11), en evenmin bepalingen tot personele of lijfstraf bevatten<sup>2)</sup>. Of de Raadpensionaris ze in dat geval mogt schorsen, was niet

<sup>1)</sup> Jhr. Mr. W. G. van de Poll Jr. De gemeentebesturen onder de staatsregelingen van 1798, 1801, 1805 en 1806 pg. 32 vlg.

<sup>2)</sup> Art. 10. Regl. 1805. «Het vaststellen van wetten behoort, ingevolge art. 17 der Staatsreg. aan de vergadering van Hun Hoog Mogende, vertegenwoordigende het Bataafsch Gemeenebest. Mitsdien zijn alle keuren of voorschriften, welke bepalingen tot personele of lijfstraf inhouden, en in het toekomstige worden ingevoerd niet verbindende, tenzij dezelve op de wijze bij de Staatsregeling voorgeschreven kracht van wet hebben verkregen, en blijven alle reeds geëmaneerde wetten of keuren, welke tegen de tegenwoordige orde van zaken mochten inloopen, aan herziening en verandering onderworpen.»



uitdrukkelijk bepaald, hetgeen wel geschied was ten aanzien der besluiten van de departementale besturen (art. 63 Staatsreg.). Aan goedkeuring van hogere magten waren alleen die besluiten onderworpen, die de invoering van nieuwe belastingen, het aangaan van geldleeningen, het verkoopen van onroerend goed of effecten betroffen, die aan het departementaal bestuur gezonden moesten worden, terwijl de eerste nog bovendien die van den Raadpensionaris behoeften (art. 14, 29). Op het stuk der plaatselijke belastingen was het Reglement zeer uitvoerig en merkwaardig, daar het voor het eerst eenige algemeene regelen gaf, waarop zij moesten rusten. Zij moesten met het nieuw algemeen belasting-stelsel van de geheele Republiek in overeenstemming zijn, en in kleine gemeenten van minder dan 2000 zielen bij voorkeur in hoofdelijke omslagen bestaan (art. 8), terwijl in grootere bovendien additionele stui- vers boven 's lands impositiën, volgens eene vaste volgorde te heffen, in aanmerking kwamen. Verder konden zij nog weg-, straat-, brug-, kaai-, kraan- en sluisgelden heffen, maar met uitdrukkelijke bepaling, dat deze nooit meer bedroegen, dan voor de kosten van aanleg en onderhoud noodig was (art. 27)<sup>1)</sup>. Zij werden dus aangemerkt niet als middel van inkomst,

---

<sup>1)</sup> Art. 27. «Daarenboven zullen de gemeentebesturen volgens de plaatselijke omstandigheden vermogen te heffen weg- straat- brug- kaai- kraan- en sluisgelden of dergelijke, van of voor het gebruik van welke, het onderhoud en de bekostiging aan de steden en plaatsen incumbceert; des nochtans, dat dezelve de kosten van aanleg en onderhoud van zoodanige werken of objecten niet te boven gaan, en in geenerlei manieren tot eene belasting op de in- of doorvoer aanleiding kunnen geven, voorts poort-gelden, markt-gelden, voor het gebruik van plaatsen op de openlijke markten, hallen, vischbanken en dergelijke.»



maar veeleer als vergoeding voor de gemaakte kosten door de verbruikers te betalen.

Niet lang golden deze wetten, daar reeds in het volgende jaar de Republiek in een Koningrijk veranderd werd, met een Franschen prins aan 't hoofd. Deze Fransche invloed werd weldra ondervonden, toen de, door de Constitutie in art. 63 beloofde, wetten over de departementen en gemeenten uitgevaardigd werden. Zij waren in een zeer centraliserenden geest opgesteld, en vernietigden alle zelfbestuur van deze lichamen. Wantrouwen stond op den voorgrond, en een uitgebreid toezigt werd georganiseerd, om toch vooral te zorgen, dat zij de voor hen gestelde perken niet te buiten zouden gaan. De wetten, die wij bedoelen, zijn die van 13 en 29 April en 23 October 1807. Volgens deze waren de departementen, waar een Land-Drost aan 't hoofd stond, weder verdeeld in kwartieren, waar de Drostten het bestuur in handen hadden, en deze wederom in gemeenten. Deze verdeeling werd gemaakt, om de administratie des te gemakkelijker te regelen, en de algemeene wetten en bevelen des te naauwkeuriger ten uitvoer te brengen (art. 4 wet 13 April). De Land-Drost en Drostten werden door den Koning benoemd. De eerste had met de Assessoren het bestuur in handen, maar was meer om te zorgen voor de goede uitvoering der wetten en bevelen dan om zelf het beheer in het gewest uit te oefenen. Alle door hen te maken reglementen van bestuur en politie hadden de goedkeuring van den Koning van noode (art. 17, wet 13 April). De Drostten stonden onder den Land-Drost, en moesten zijne bevelen ten uitvoer brengen. Zij moesten een wakend oog houden op de gemeenten en om dit goed te kunnen doen, de vergaderingen van haar bestuur van



tijd tot tijd bijwonen, en die van kleinere plaatsen presideren (art. 68 wet 29 April). Verder moesten zij met hen corresponderen, en de stukken, die zij van hen ontvingen, met hunne aanmerkingen aan den Land-Drost toezenden. De gemeenten waren in twee klassen verdeeld. De eerste omvatte de grootere met 5000 zielen en daarboven, de tweede de kleinere. Een Burgemeester, door den Koning voor twee jaar benoemd, stond aan 't hoofd van de steden der eerste klasse, terwijl 4 Wethouders en eenige Vroedschappen hem ter zijde stonden, die de eerste keer door den Koning onmiddelijk benoemd werden, en de volgende maal uit twee nominatiën ieder van een dubbeltal, waarvan er een door den Land-Drost, en een door Burgemeester en Vroedschappen opgemaakt werd (art. 37, wet 13 April). Deze Vroedschappen konden alleen te zamen komen, als zij door den Drost opgeroepen werden, wat jaarlijks geschiedde, om de rekening en verantwoording te hooren, de begrooting op te maken, nominatiën voor de opengevallen plaatsen te helpen zamenstellen en over de belangen der gemeente te beraadslagen (art. 43, 44, wet 13 April). De Koning had evenwel de magt hen buitengewoon te zamen te roepen (art. 46 wet 13 April). De gemeente-huishouding werd door Burgemeester en Wethouders bestuurd, die voor de plaatselijke belangen zorgden, en daarvoor de noodige bepalingen maakten. Verschilde de Burgemeester met de Wethouders van gevoelen, dan moest de zaak ter kennis van den Drost gebracht worden, die de beslissing van den Land-Drost vroeg. Alleen in geval de zaak geen uitstel kon lijden, mogt de Burgemeester op eigen verantwoordelijkheid handelen (art. 16, wet 23 Oct.). Zij konden de mindere ambtenaren ontslaan, volgens een door den Burgemeester



onder goedkeuring van den Land-Drost te maken ver-  
deeling, waardoor tevens de wijze van aanstelling gere-  
geld zou worden, terwijl voor de anderen de toestemming  
van den Land-Drost noodzakelijk was (art. 48, 49 wet  
23 October). Wetgevende magt was hun nog overge-  
laten, maar onder het noodig toezigt. Zij konden keuren  
maken, die, als zij eene boete inhielden van niet  
hooger dan *f* 50 of 3 dagen gevangenis, door den Drost  
goedgekeurd moesten worden, terwijl zij anders de  
sanctie van den Koning vereischten (art. 41 wet 13  
April <sup>1</sup>). Hadden zij hierop niet gelct of andere  
maatregelen genomen, waartoe zij niet bevoegd of die  
in strijd met de wetten waren, dan kon de Land-Drost  
ze schorsen, mits er kennis van gevende aan den Minister  
tot wiens departement de zaak behoorde, om diens be-  
slissing te vernemen (art. 12 wet 29 April). De jaar-  
lijksche rekening en de begrooting vereischten de goed-  
keuring van den Koning, wat natuurlijk ook het geval was  
met de invoering van belastingen. In de groote steden  
was het bestuur evenwel niet in staat ten gevolge van  
het gering getal leden om voor alles behoorlijk zorg te  
dragen, waarom de Koning den 4den Junij 1808 vergunning  
gaf, om voor sommige zaken afzonderlijke Kamers of  
Commissiën op te rigten, waartoe voornamelijk de finan-  
tiën, het fabriekwezen en de zaken tot de Wees- of Mom-  
boir-Kamer behorende in aanmerking kwamen. Deze

---

<sup>1</sup>) Het crimineel Wetboek van 1809 voor het koninkrijk Holland beperkte deze bevoegdheid door in art. 6 te bepalen dat de plaatselijke verordeningen nooit meer dan *f* 50 boete of eene driedaagsche gevangenis mogten vaststellen. Alle verordeningen werden afgeschaft, behalve die op onderwerpen in art. 7 opgenoemd betrekking hadden. Verg. de Vries. De Wetgevende magt der plaatselijke besturen. bl. 40 noot 4.



Commissiën, die onder het oppertoezicht van Burgemeester en Wethouders stonden, hadden óf door de burgers zelve gekozen moeten worden, óf nu deze volstrekt geen invloed meer hadden op het bestuur, door Burgemeester en Wethouders. Noch het een, noch het ander gebeurde. Zij werden volgens art. 12 door den Burgemeester door tusschenkomst van den Kwartier-Drost aan den Land-Drost voorgedragen, ten einde vervolgens door dezen aan den Minister van Binnenlandsche Zaken voorgesteld en door den Koning benoemd te worden.

Den 20<sup>sten</sup> April 1809 kwam eene nieuwe verdeling van het Rijk in departementen en gemeenten tot stand, die weinig nieuws bevatte, behalve art. 12, waarbij de Procureur des Konings niet alleen als openbaar aanklager met de regtsvordering in het criminele belast werd, maar ook met de politie, die in andere plaatsen aan den Burgemeester mede opgedragen werd.

De gemeenten werden dus bestuurd door hen, wie de Koning goedvond aan haar hoofd te stellen. Een uitgebreid en kunstig raderwerk was ingevoerd, om alle zelfstandigheid te onderdrukken en hoogere besturen te veel invloed op haar te laten behouden. In sommige zaken was evenwel het initiatief nog aan de gemeentebesturen overgelaten, maar weldra verdwenen ook deze laatste sporen van eenig zelfbestuur. Toen namelijk in 1810 de inlijving bij het Fransche Keizerrijk plaats had, werd de wet van 28 Pluviôse VIII<sup>e</sup> jaar<sup>1)</sup> hier van kracht verklaard. Een maire kwam aan 't hoofd van het bestuur met een conseil municipal, dat echter alleen eene raad-

---

<sup>1)</sup> Mr. C. J. Fortuijn. Verzameling van wetten, besluiten en andere regtsbronnen van Franschen oorsprong. II. 401 vlg.

gevende doch geene beslissende stem had <sup>1)</sup>. De prefecten regelden door hunne arrêtés bijna alle zaken, terwijl het de taak van den maire was, om die ten uitvoer te brengen. wat de politie-bepalingen aangaat, deze werden ten deele door den Code Pénal gegeven en ten deele door de wet van 6 Oct. 1791: «concernant les biens et usages ruraux et la police rurale» <sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Merlin. Répertoire op het woord «Maire». Sect. I n°. 5 beschrijft de magt van den Gemeenteraad onder het napoleontisch bestuur aldus. «Chaque commune a un conseil. Ce conseil n'est pas une autorité; c'est une réunion d'hommes choisis parmi les plus recommandables et les plus éclairés de la commune, pour faire connaître ses besoins, exprimer le vœu de ses habitans, donner son avis sur l'emploi des revenus communaux et enfin éclairer la décision des autorités supérieures tant sur les comptes présentés que sur tout autre objet relatif à des intérêts locaux. Les maires ne doivent jamais voir dans une délibération du conseil municipal, autre chose que l'expression d'un vœu. Ils ne peuvent la faire exécuter, qu'après qu'elle a été approuvée par le préfet».

<sup>2)</sup> Mr. G. J. Fortuijn t. a. p. I. 212.

---



### HOOFDSTUK III.

---

De afschudding van het fransche juk in 1813 deed een betere toekomst voor de gemeenten voorzien. Bij de herstelling onzer onafhankelijkheid, hoopte men dat de centralisatie, die hier te lande nooit inheemsch geweest was, voor goed van den Nederlandschen bodem zou verdwijnen. Zelfstandigheid van provinciën en gemeenten in eigen kring moest tot stand komen, maar tevens moest gewaakt worden, niet alles aan die besturen over te laten, zooals gedurende de Republiek het geval was geweest, en waardoor de algemeene zaken meer en meer op den achtergrond geraakt waren. Dit was de meening van G. K. van Hogendorp in zijne Schets van eene Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Art. 39. «De Staten der Provinciën en Landschappen blijven op den ouden voet, in zooverre geene verandering daarin gebragt is bij deze Grondwet. Zij behouden teffens de volkomen vrijheid om zoodanige veranderingen in hunne constitutiën en reglementen, als zij goedvinden «met overleg van den Souvereinen Vorst te maken, behoudens alleen «deze Grondwet».

Art. 40. «De stedelijke regeringen blijven mede op den ouden voet, «op dezelfde wijze en met dezelfde vrijheid als boven gemeld». Mr. J. R. Thorbecke. Aanteekening op de Grondwet II. 334. Verg. De aanspraak van Mr. G. F. van Maanen, in de Vergadering van Aanzienlijken te Amsterdam, 29 Maart 1814.

Hierop was de Grondwet van 1814 gebouwd. Gewesten en gemeenten behielden de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, maar mochten niets doen, wat met de algemeene wetten of met het algemeen belang der ingezetenen streed (art. 88, 94). Opmerking verdient het, dat de besluiten der Staten aan de goedkeuring van den Souvereinen Vorst onderworpen werden, hetgeen niet gevorderd werd ten opzichte van de keuren der plaatselijke besturen.

Wat nu meer in het bijzonder de gemeenten aangaat, de Grondwet maakte weder het oude verschil tusschen de steden en het platte land. Dit laatste zou bestuurd worden op zulk een voet, als met de bijzondere omstandigheden, met de belangen der ingezetenen en het verkregen regt der belanghebbenden (in de Heerlijkheden) bestaanbaar zou geoordeeld worden (art. 81). Over de steden werden eenige voorschriften gegeven, die bij de reglementen in acht genomen moesten worden. Het bestuur zou door kiezers gekozen worden, en deze weder door de stemgerechtigde burgers in iedere plaats daartoe benoemd (art. 79, 80). De goedkeuring der Staten werd vereischt op de begrooting en de in te voeren plaatselijke belastingen (art. 95, 96), terwijl aan den Vorst de magt gegeven werd plaatselijke besluiten te schorsen en te vernietigen. De reglementen die op de gestelde grondslagen gebouwd moesten zijn zouden voor iedere plaats door hen die hare behoeften kenden ontworpen worden, en zoo doende zou voor hare belangen gewaakt worden.

Vestigen wij nu het oog op de Reglementen en zien wij op welke wijze de beginselen der Grondwet daarin toegepast zijn. Zij zijn alle in 1815 tot stand gekomen. Of de verschillende steden er veel invloed op gehad



hebben is ons onbekend. Bij Besluit van 29 Julij 1814<sup>1)</sup> werden Commissiën door den Souvereinen Vorst in de verschillende steden benoemd, en eenige punten medegedeeld, die haar tot leiddraad moesten strekken. Niet voor iedere stad verscheen een afzonderlijk reglement, maar alleen voor Zwolle, Deventer, Kampen, Groningen, Amsterdam en Utrecht<sup>2)</sup>, de andere steden kwamen onder een reglement, dat voor allen in dezelfde provincie gelegen, hetzelfde was. Of dit overeenkomstig de bedoeling van de Grondwet was, mag betwijfeld worden, daar deze

---

<sup>1)</sup> Bijvoegsel tot het Staatsblad 1815. III. 1621 vlg. Het waren de volgende punten:

1°. Dat het eigenlijk justicieële geen onderwerp van de stedelijke reglementen kan uitmaken, alzoo de wijze waarop de criminele en civiele regtbanken zullen worden ingesteld, door de ontworpen grondwet afzonderlijk is bepaald.

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

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

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

5°. Dat burgemeesteren het stedelijk bestuur zullen uitoefenen.

6°. Dat de volle Raad ten minste eens in 't jaar zal vergaderen, om over de stedelijke finantiën te raadplegen.

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

8°. Dat in steden alwaar zulks noodig zal zijn, onder anderen ook kamers van koophandel en industrie zullen kunnen worden opgericht, waarin de openvallende plaatsen door burgemeesteren zullen vervuld worden.

<sup>2)</sup> Thorbecke. Aanteekening op de Grondwet. II. bl. 38.



een voor iedere stad met hare behoeften overeenkomstig reglement wilde hebben <sup>1)</sup>. Volgens deze Reglementen nu werden de leden van den Raad voor hun leven benoemd. Deze had het bestuur over de stedelijke aangelegenheden, en kon plaatselijke verordeningen maken, waarvan een afschrift aan de Staten gezonden moest worden (art. 17<sup>2)</sup>). De uitvoerende magt en het dagelijksch bestuur was in handen van Burgemeesteren, wier getal naarmate de grootte der stad verschilde, en waarvan één jaarlijks aftrad, die voor de eerste keer door den Koning regstreeks benoemd werden, maar de volgende uit eene nominatie van drie leden van den Raad door datzelfde lichaam opgemaakt. De stedelijke ambtenaren waaronder den Secretaris en den Ontvanger kon de Raad aanstellen en ontzetten (art. 18, 21, 26, 65); de conditiën voor verpachting en verhuring van stadsgoederen en die van aanbestedingen vaststellen en kwijtschelding verleenen als de pachter er volgens de wet aanspraak op had; was het evenwel meer op de billijkheid gegrond dan werd de goedkeuring der Staten vereischt (art. 16, 28). Deze goedkeuring was ook nog noodig als de stad wilde procederen (art. 30); die van den Koning bij het invoeren van nieuwe belastingen, het vervreemden van stedelijke goederen of het opnemen van geld (art. 29). Ten aanzien der begrooting werd naar de wetten en besluiten verwezen door den Koning hieromtrent genomen of nog te nemen (art. 15).

Op het platte land werd de Schout door den Koning

---

<sup>1)</sup> Adres der stad Bergen in Henegouwen aan Willem I (28 Aug. 1830). «Le règlement qui régit aujourd'hui les administrations des villes «a été fait sans que les régencees — y eussent contribué». Hogendorp, Séparation de la Hollande et de la Belgique, bl. 8.

<sup>2)</sup> Het reglement van de stad Utrecht van 5 Nov. 1815.



voor zes jaar benoemd en de leden van den Raad, waarvan jaarlijks een derde aftrad, uit een dubbeltal door de Staten (art. 2<sup>1</sup>). Alleen in belangrijke zaken werd een gelijk getal eigen-erfden, als waaruit de Raad bestond, of ook wel een gelijk getal van de hoogstaangeslagenen, opgeroepen. Dit geschiedde b. v. wanneer er hoofdelijke omslagen vastgesteld moesten worden die geheel of ten deele over de vaste goederen zouden loopen (art. 56); bij het vervreemden, verpanden van gemeentegoederen en het opnemen van geld (art. 62), het opnemen van de rekening van den gemeente-ontvanger (art. 58). De Schout had het uitvoerend gezag in handen en stond aan 't hoofd der politie, daarin in sommige zaken, waarin het, zooals art. 27 zegt, niet op bloote uitoefening en handhaving aankomt, maar waar de wijze daarvan nog voor verdere raadpleging vatbaar is, bijgestaan door twee leden van den Raad of wel door vaste Assessoren, die, als zij voor het plaatselijk belang noodig geoordeeld werden, jaarlijks op voordragt van den Raad door de Staten benoemd werden. De Raad was ook hier wedrom het wetgevend ligchaam, het besliste over huis-houdelijke en finantiële belangen en maakte er de vereischte verordeningen over (art. 49), waarvan afschriften aan de Staten gezonden moesten worden om te oordeelen «of zij iets bevatten strijdig met de algemeene wetten, de Grondwet of het algemeen belang der ingezetenen of wel de magt der plaatselijke besturen te boven gingen» (art. 50). Van de verdere verrigtingen van den Raad waren nog aan de goedkeuring der Staten onderworpen, behalve de reeds opgenoemde bij de steden,

---

<sup>1</sup>) De hier aangehaalde artikels zijn uit het reglement van Zeeland genomen.

het getal en de bezoldiging der ambtenaren (art. 65). Hunne aanstelling was aan den Raad voorbehouden, behalve van den Secretaris die door de Staten benoemd (art. 69) en den Ontvanger wiens aanstelling onder hunne goedkeuring plaats had (art. 84). Ten slotte werd die goedkeuring der Staten behalve op de verkooping en verpachting ook nog op de verhuring van de goederen en eigendommen der gemeente vereischt (art. 39). In de Heerlijkheden waren aan den Heer nog eenige regten toegekend b. v. de voordragt van Schout en leden van den Raad, van Secretaris en Ontvanger. In alle gewigtige aangelegenheden moest hij met de eigen-erfden gekend worden; de gemaakte keuren werden eerst aan hem onderworpen. Had de Heer hiertegen bedenkingen, dan moest het ontwerp ter beoordeeling aan de Staten gezonden worden, welke voor zooveel noodig, daarop na verhoor van den Heer en het plaatselijk bestuur uitspraak zouden doen. Deze bepaling kwam alleen voor in de reglementen van Holland (art. 50), Zeeland (art. 51) en Utrecht (art. 51), en werd daar ook in 1824 afgeschaft.

De bepalingen der Grondwet van 1814 bleven in 1815 en 1840 nagenoeg onveranderd bestaan, behoudens verschil van redactie. De Reglementen, die ten gevolge der bepalingen van de Grondwet op het bestuur der steden en van het platte land in 1824 en 1825 uitgevaardigd werden, waren nagenoeg op dezelfde leest als de vorige geschied. Van de wijze van zamenstelling is ons niets bekend<sup>1)</sup>, al de steden en het geheele platte land kwam

<sup>1)</sup> Thorbecke. Aant. op de Grondwet. II. 38. Die stedelijke en provinciale Reglementen, krachtens art. 7 der Grondwet van 1815, na 10 jaren beschouwd als een deel dier constitutie uit te maken, waren volgens G. K. van Hogendorp: «un grief commun à la Hollande et à la Belgique». Séparation de la Hollande et de la Belgique, bl. 30.



ieder onder één reglement. Het toezigt der Staten werd tot vele andere zaken uitgestrekt, die vroeger er vrij van waren gebleven. Zoo werd in de steden bij ontzetting der ambtenaren de goedkeuring van de Staten vereischt (art. 69). De Secretaris werd nu door den Koning benoemd, geschorst en ontslagen en de Ontvanger, hoewel door den Raad benoemd, kon alleen door de Staten geschorst en door den Koning ontslagen worden (art. 68, 69). De bezoldiging van Secretaris en Ontvanger werd eveneens door den Koning geregeld (art. 105, 108). Al de verordeningen moesten binnen tweemaal 24 uur aan de Staten toegezonden worden (art. 70). Tevens werd bepaald dat als het bestuur van den Gouverneur of van de Staten eene kennisgeving mogt ontvangen dat «het in een of ander opzigt geoordeeld «werd tegen eene algemeene wet of besluit, of tegen «het algemeen belang gehandeld te hebben, of in een «of ander opzigt zijne bevoegdheid te buiten gegaan te «zijn, het in afwachting van 's Konings nadere beslissing inmiddels met de uitvoering of verdere uitvoering «zou supersederen» (art. 99 = 95 pl. Land). Wat het bestuur aangaat, werden de Burgemeesteren vervangen door één Burgemeester bijgestaan door Wethouders in het dagelijksch bestuur der stad. De leden van den Raad werden weder door kiezers voor hun leven benoemd. Indien de Raad meende dat een benoemd lid de gevorderde vereischten niet bezat of dat er eenige onregelmatigheid in zijne benoeming had plaats gehad, dan mogt hij geen zitting nemen, maar moest de Raad zijne bedenkingen aan de Staten mededeelen, ten einde door deze de beslissing van den Koning te vernemen (art. 43). Eveneens moest wanneer een lid zijn ontslag verzocht het gevoelen van den Raad aan de



goedkeuring der Staten onderworpen worden (art. 57).

Ten aanzien van het platte land, werd de goedkeuring der Staten uitgestrekt tot de ontzetting van ambtenaren (art. 77), tot de conditiën van verhuring, verpachting en van elk ander gebruik der vruchten en inkomsten van de bezittingen en geregtigheden der gemeente, en tot gemeentelijke aanbestedingen en leverantiën (art. 42). Omtrent de gemaakte verordeningen werd bepaald dat binnen twee maal 24 uur afschriften aan de Staten gezonden en niet afgekondigd konden worden, spoed vereischende gevallen uitgezonderd, dan nadat aan het bestuur berigt was dat het afschrift ontvangen was (art. 31). In Noord-Brabant, Gelderland, Zeeland en Limburg, waren nog districts-commissarissen door den Koning aangesteld, die onder den Gouverneur en de Staten het oppertoezicht hielden over de uitvoering der algemeene en plaatselijke verordeningen en over het beheer der gemeenten (art. 127).

Vraagt men nu, of deze Reglementen aan de eischen eener gepaste autonomie voldeden, dan kan het antwoord niet bevredigend zijn. Het hoofdbeginsel, invloed der burgers op de keuze hunner regenten, wordt er geheel in gemist. Wij zagen dat ten platten lande de benoeming der bestuurders en zelfs van de vertegenwoordigers der gemeente door hogere magten geschiedde. In de steden gaf men aan de burgers eenigen invloed op de verkiezing der leden van den Raad, maar die invloed was meer schijn dan werkelijkheid. De kiezers, door de stemgeregtigden gekozen, mochten de mannen, die zij het geschikst oordielden om hen te vertegenwoordigen, niet benoemen, maar moesten vooraf eene loutering ondergaan, om alle overleg tusschen hen te breken. Ter vergadering opgekomen, om hunnen



kiezersplicht te vervullen, mogt alleen de eene helft van hen tot de keuze medewerken, de overige moesten zich onverrigter zake weder verwijderen. Het lot besliste, wie hunner tot de eerste, wie tot de tweede rij behoorde. De verkiezing werd hierdoor aan het toeval overgelaten, en de belangstelling der kiezers in eene zoo gewigtige aangelegenheid kon niet anders dan zeer gering zijn. Deze aldus benoemde Raadsleden bleven deze waardigheid gedurende hun geheel leven bekleeden. Van eene geregelde aftreding, waardoor de burgers hun invloed op de regering konden behouden en waardoor zij in staat gesteld werden om diegenen die hunne belangen niet goed waarnamen te verwijderen, was geen sprake <sup>1)</sup>. Zodoende alleen toch kunnen van de volksverkiezingen goede vruchten verwacht worden, en kan er in waarheid van vertegenwoordigers der burgerij sprake zijn. De leden van den Raad werden nu geheel afhankelijk van hoogere besturen en moesten hunne bevelen in alles opvolgen, zelfs mogten zij niet eens eigenmagtig hun ontslag nemen, maar moesten daarop de toestemming van eene hoogere magt afwachten.

Verder geen de minste publiciteit. De Raadsvergaderingen werden in het geheim gehouden en van hetgeen daarin werd beslist, kregen de ingezetenen alleen kennis wanneer zij politie-verordeningen moesten nakomen of belastingen opbrengen. Waaraan de opbrengst der belastingen besteed werd, welke werken er gemaakt

---

<sup>1)</sup> G. K. van Hogendorp noemde dit reeds een gebrek in de Reglementen. Hij wil hen slechts voor drie jaar benoemd hebben, en ook aan de stemgerechtigden ten platten lande meer invloed op het bestuur toekennen. Bijdragen tot de huishouding van staat in het Koninkrijk der Nederlanden. Tweede uitgave IV. bl. 365, 369.

zouden worden en waartoe deze moesten dienen, bleef verborgen. Begrooting en rekening waren slechts aan de leden van den Raad bekend, en anderen konden er zóó moeilijk inzage van krijgen, dat Thorbecke verklaarde, dat het gemakkelijker was in die van Engeland, Frankrijk of Pruisen door te dringen, dan in die van Amsterdam of 's Hage <sup>1)</sup>). Hoe kon dit anders, daar de Regering meende dat die begrootingen en rekeningen niet zonder 's Konings vergunning mogten worden medegedeeld aan andere autoriteiten of personen, dan aan diegene, welke ambtshalve met den inhoud dier stukken moesten worden bekend gemaakt <sup>2)</sup>? Er was zelfs een Besluit van de Staten van Luik, waarbij alle gemeentebesturen uitgenoodigd werden om hunne begrootingen en rekeningen jaarlijks voor het publiek open te leggen, door den Koning vernietigd, op grond: dat, naar den geest en letter van het Reglement op het bewind der Staten en gemeentebesturen, geene acten zonder 's Konings verlof openbaar zouden kunnen worden gemaakt dan de zoodanige die in hetzelfde bepaald werden genoemd <sup>3)</sup>. In 1831 trachtte een Koninklijk besluit hierin verbetering te brengen. Na vooropgesteld te hebben, dat het «aan de ingezetenen in de openbaarmaking der «provinciale en gemeentelijke rekeningen en daarbij behoorende begrootingen eenen waarborg wilde geven «tegen de kwetsing of verwaarloozing van derzelve be-

<sup>1)</sup> Mr. J. R. Thorbecke: Over plaatselijke begrooting. Voorrede.

<sup>2)</sup> Circulaire van den Gouverneur van Zuid-Holland van 8 Jan. 1829. Handleiding tot de kennis van het Staatsbestuur in het Koninkrijk der Nederlanden. V. bl. 486.

<sup>3)</sup> K. B. van 15 Dec. 1828. D. J. ten Zeldam Ganswijk. Bijdrage tot de geschiedenis van het staatsbestuur in ons vaderland. Dordrecht 1847. I. bl. 219.



«clangen», bepaalde het in art. 4: «dat de jaarlijksche rekeningen van de ontvangsten en uitgaven der provinciën, en die der steden en gemeenten, na goedgekeurd en gesloten te wezen, met de daartoe betrekkelijke begrootingen openbaar gemaakt zouden worden, door «derzelver nederlegging, gedurende een bekwamen tijd, «op de respective griffiën of secretarijen, ter inzage «van ieder ingezetene»<sup>1)</sup>. Werden hierdoor zulke groote verbeteringen aangebracht? Dit mag betwijfeld worden. De ingezetenen stellen het meest belang in de begrooting vóór dat die aangenomen en goedgekeurd is. Dan toch bestaat er voor hen gelegenheid, om tegen de daarin vervatte bepalingen op te komen en op de eene of andere wijze te zorgen, dat hunne belangen niet verwaarloosd worden. Nadat echter de begrooting gesloten is, verdwijnt die belangstelling geheel, daar al de voorgestelde maatregelen hun beslag reeds gekregen hebben, en er dus niets meer aan te doen is. Dat er alleen zulk eene openbaarheid van verledene en afgedane zaken ingevoerd werd, blijkt, behalve uit de duidelijke woorden van het Koninklijk besluit, ook nog uit de missive van den Minister van Binnenlandsche Zaken, waarbij te kennen gegeven werd, dat de begrooting van ieder jaar niet dadelijk, maar eerst met de jaarlijksche rekening van ontvangsten en uitgaven, waartoe die begrooting behoorde, mogt worden openbaar gemaakt en dat, daar de gemeente-rekening niet geacht kon worden, goedgekeurd en gesloten te zijn, dan na de goedkeuring van Gedeputeerde Staten, de openbaarmaking van die rekening ook eerst na die goedkeuring zou be-

---

<sup>1)</sup> K. B. van 1 Maart 1831. Ten Zeldam Ganswijk. I. bl. 238 vlg.



hooren te geschieden<sup>1)</sup>). Het gevolg van deze geheimhouding was dat allengs weder misbruiken binnen slopen, die mocijelijk te keer waren te gaan. Weinige jaren na de invoering der Reglementen zien wij, dat de oude verderfelijke gewoonte om niet alleen kleine bedieningen weg te schenken aan personen, welke zich in staat van dienstbaarheid bij sommige leden van het bestuur bevonden en als zoodanig beloond werden, weder opkwam, maar ook, om aan personen van den meer vermogenden stand ambten te geven, die ze aan anderen, op zekere conditiën van uitkeering, ter waarneming opdroegen. Hieraan trachtte de Regering op krachtige wijze een einde te maken, zooals uit de circulaire van den Gouverneur van Zuid-Holland van 31 Mei 1819<sup>2)</sup> blijkt.

Maar hoe geschiedde de bekendmaking van andere zaken? Was er voor gezorgd dat ieder ingezeten volledig en gemakkelijk met de plaatselijke verordeningen bekend kon worden? Geenszins, het was aan ieder bestuur overgelaten dit te doen, zooals het wilde. Het gebeurde in de gemeente Eersel, waar een reglement door een twaalfjarigen knaap binnen het Raadhuis met opgeschoven ramen werd voorgelezen, en daarna voor het publiek ter lezing neer-

<sup>1)</sup> Missive van 16 Maart 1832. Ten Zeldam Ganswijk. I. 242 vlg. Aan deze beperkte openbaarheid werd niet eens overal voldaan, zooals blijkt uit de Circulaire van den Gouverneur van Zuid-Holland van 5 Oct. 1844, waarbij de gemcentebesturen aangeschreven werden, om het K. B. toch vooral getrouw na te komen. Ten Zeldam Ganswijk. I. 391, 392. Uit de criminele zaak, vermeld in het Weekblad van het Regt n<sup>o</sup>. 48, blijkt met hoe weinig nauwkeurigheid de rekeningen door den Raad werden nagezien. In 1847 werden te Leiden en Utrecht door de ingezetenen verzoekschriften ingediend, om meerdere openbaarheid der begrootingen en rekeningen te verkrijgen. Mr. G. W. Vreede. Een twintigjarige strijd. bl. 328.

<sup>2)</sup> Ten Zeldam Ganswijk. I. bl. 330 vlg.



gelegd, strekke als bewijs hoe hoogst gebrekkig die afkondiging soms geschiedde <sup>1)</sup>.

Wat de magt der gemeentebesturen betreft, bestond er een groot verschil tusschen de steden en het platte land. Het laatste stond geheel en al onder de voogdij der Staten: deze waren het, die het eigenlijk bestuur in handen hadden, en het door hunne ambtenaren in de dorpen lieten uitoefenen. Men was blijkbaar van de volkomen onmagt van de plattelandsgemeenten om zich zelve te besturen overtuigd, van waar anders die op alles vereischte goedkeuring? Daarom was ook zulk een uitgebreid toezigt ingevoerd en waren zelfs afzonderlijke ambtenaren aangesteld om 't oog op haar te houden. Aan deze districts-commissarissen, die, zooals wij gezien hebben, niet in alle provinciën aangetroffen werden, was onder den Gouverneur en de Staten het toezigt over die gemeenten opgedragen. Daartoe moesten zij die jaarlijks bezoeken, zorgen dat de ambtenaren hun pligt deden, dat de wetten nageleefd werden en dat er niets geschiedde, wat daarmede in strijd was. De begrootingen, rekeningen en andere van de gemeentebesturen ontvangen stukken werden eerst aan hen gezonden om met hunne consideratiën aan de Staten aangeboden te worden. Zelfs konden zij de gemeentebesturen bijeen roepen, om over de aangelegenheden der gemeente te raadplegen en die vergaderingen leiden <sup>2)</sup>. Ook uit andere bepalingen bleek dat de

<sup>1)</sup> Mr. G. de Vries. De wetgevende magt der plaatselijke besturen. Haarlem 1846, bl. 259, noot 1. Bij arrest van den Hoogen Raad van 29 Oct. 1844 werd dit reglement geldig verklaard.

<sup>2)</sup> Instructie voor de Districts-Schouten (nader bij Besluit Zr Mr. getiteld: Districts-Commissarissen) in de provincie Noord-Brabant van den 3<sup>en</sup> Nov. 1820. Bijvoegsel tot het Stbl. 1826, 2<sup>e</sup> stuk, bl. 288 vlg.



Regering huiverig was, om aan de kleinere gemeenten evenveel magt toe te kennen als aan de grootere. Dit zien wij uit de wet van 6 Maart 1818 <sup>1)</sup>, die in art. 4 en 5 de zwaarte der straffen bepaalde, die plaatselijke besturen konden opleggen. Besturen van steden, die één of meer leden van de provinciale Staten voor den stedelijken stand benoemden, en meer dan 5000 inwoners telden, konden eene geldboete van hoogstens *f* 50 en eene gevangenisstraf van uiterlijk drie dagen, hetzij afzonderlijk of wel beide straffen te zamen genomen, opleggen. Steden welke één of meer leden van de provinciale Staten voor den stedelijken stand benoemden maar minder dan 5000 inwoners telden, eene geldboete van ten hoogste *f* 25, en eene gevangenis van één dag, hetzij afzonderlijk of wel te zamen. Kleinere gemeenten eene boete van *f* 12 of eene gevangenis van één dag, welke straffen echter nooit te zamen opgelegd konden worden. Wilde eenig

---

In den Provinciaalen Raad van Belgisch Brabant werden nog kort geleden deze districts-commissarissen zeer geprezen, omdat zij bij hunne talrijke bezoeken kleine verschillen gemakkelijk uit den weg konden ruimen, en de ingezetenen in staat gesteld werden, om hunne bezwaren aan hen mede te deelen. «C'était l'administration «vraiment paternelle,» zeide een der sprekers, «et c'est elle que «nous voulons voir revivre. Nous le voulons parce qu'elle détruit «la paperasserie. Avec ce régime, en effet, d'un côté l'administration «prêtait l'oreille au moindre habitant des campagnes et d'un autre «côté, elle n'avait pas le temps d'écrire au point de compromettre «pour ainsi dire les ressources de l'État par la quantité de papier qu'elle «consomme, depuis que la paperasserie a pris tant de développement». *Compte-rendu des séances du conseil provincial de Brabant. Session de 1869, bl. 173. Verg. Session de 1868 bl. 133 vlg. en 108 vlg.* Hier- tegen zou men echter kunnen aanvoeren dat de zelfstandigheid der gemeentelijke overheid door die districts-commissarissen groot gevaar liep, te meer daar hun eenige bezigheid was om de plaatselijke besturen te controleren.

<sup>1)</sup> Staatsblad no. 12.



bestuur eene zwaardere straf vaststellen, dan moest de verordening aan de Staten voorgedragen worden, om daarop de toestemming van den Koning te verkrijgen. Hetzelfde zien wij in het Koninklijk besluit van 10 Dec. 1823, waarbij het benoemen der leden voor de instellingen van weldadigheid, en het vaststellen van hare begrotingen, aan de stedelijke besturen werd overgelaten, terwijl hierop ten platten lande de goedkeuring van Gedeputeerde Staten vereischt werd <sup>1)</sup>.

De steden genoten overigens in 1815 meer vrijheid dan in 1824. In vergelijking met het Fransche centralisatie-systeem, waaronder zij gedurende de laatste jaren gebukt gingen, kregen zij zelfs eene vrij groote zelfstandigheid in haren kring. De Grondwet huldigde wel de autonomie der plaatselijke besturen, maar verwees hieromtrent naar de Reglementen, die dit punt nader moesten ontwikkelen <sup>2)</sup>. In plaats van nu in 1824 de banden weder lossen te maken, had juist het tegenovergestelde plaats. Zooals wij zagen, werd het toezigt der Staten tot veel meer handelingen uitgestrekt en behoefden zelfs de meest huishoudelijke zaken hunne goedkeuring. In de ontzetting van al de ambtenaren moesten zij gekend worden, zelfs de benoeming van den Secretaris werd van hen afhankelijk gemaakt. De Wethouders, die met den Burgemeester het dagelijks bestuur in handen hadden, en dus gemeente-ambtenaren waren, werden door de Regering uit eene voordragt aan het hoofd der gemeente geplaatst.

<sup>1)</sup> Ten Zeldam Ganswijk. I. bl. 201, 202.

<sup>2)</sup> Art. 94 Grw. 1814, art. 155 Grw. 1815, en art. 153 Grw. 1840. Volgens van Hogendorp was het beginsel der Grondwet, dat al wat best door de plaatselijke besturen verrigt kan worden, ook op de plaats zelve dient te geschieden. Bijdr. tot de huishouding van Staat I. 144



Maar wat leverde de praktijk op? Trachtte men aan de gebreken der Reglementen te gemoet te komen door de gemeentebesturen tot zelfstandig handelen op te wekken? Verre van daar. Zoowel Regering als Gedeputeerde Staten beschouwden hen als onmondige kinderen, die niet in staat waren voor zichzelf te zorgen, en in wier belangen dus door anderen behoorde voorzien te worden. Dikwerf geschiedde dit zelfs met ter zijde stelling van hetgeen de Reglementen aan de gemeentebesturen uitdrukkelijk toekenden. Om dit nader te bewijzen vestigen wij het oog op twee zaken, die de hoofdpunten van de gemeentehuishouding uitmaken, het finantieël bestuur en de wetgevende magt.

Ten opzichte der belastingen, heerschte geene volstreckte vrijheid. Natuurlijk, want er moest gezorgd worden, dat de gemeentebesturen door hunne maatregelen geen nadeel aan de Staatsfinantiën toebagten, noch inbreuk konden maken op het algemeen aangenomen belastingstelsel. Daarom eischte de Grondwet <sup>1)</sup> 's Konings goedkeuring, vóórdat zij ingevoerd werden. Uit de Reglementen <sup>2)</sup> volgt ten duideljkste, dat het tot de bevoegdheid van den Raad behoorde, om te beslissen, of er al dan niet eene nieuwe belasting ingevoerd zou worden. De wet nu van 12 Julij 1821 <sup>3)</sup>, houdende de grondslagen van het stelsel van 's Rijks directe belastingen, bepaalde in art. 15, dat «ter bestrijding der uitgaven «van de gemeenten op de hoofdsommen der belastingen

<sup>1)</sup> Art. 155, 156 Grw. 1840 = 157, 158 Grw. 1815.

<sup>2)</sup> Art. 71: Regl. voor de steden. «De Raad delibereert over het invoeren van nieuwe, en het doen voortduren, veranderen of ophouden van reeds bestaande stedelijke belastingen» = art. 35 regl. voor het platteland.

<sup>3)</sup> Staatsblad n<sup>o</sup>. 9.



«op de ongebouwde en gebouwde eigendommen en op «het personeel vijf opcenten geheven zullen worden, tot «zoo lang andere bepalingen omtrent de plaatselijke «belastingen door Ons zullen zijn goedgekeurd». Ging hier de wetgever zijne bevoegdheid niet te buiten? Het behoorde toch aan de verschillende besturen zelve te bepalen, of zulk eene belasting noodig was en of niet een minder bedrag voor de behoeften voldoende zou zijn. Eveneens vinden wij dat de Gedeputeerde Staten van Gelderland voor de gemeenten ten platten lande eene heffing van 50 opcenten op het gedistilleerd (goedgekeurd bij Kon. besluit van 6 Julij 1824), die van Overijssel eene stedelijke belasting op de sterke dranken (goedgekeurd bij Kon. besluit van 27 Sept. 1825), en die van Drenthe eene belasting op de dranken (goedgekeurd bij Kon. besluit van 30 Aug. en 23 Oct. 1826), voorschreven <sup>1)</sup>. Deze provinciale reglementen waren dus onwettig, daar de Staten hier deden, wat uitdrukkelijk aan de plaatselijke besturen toekwam. Het besluit van Drenthe werd dan ook door den Hoogen Raad, bij arrest van 19 Maart 1844 nietig verklaard <sup>2)</sup>, waarbij o. a. zeer juist overwogen werd, dat «toevallige «overeënstemming der belangen van alle gemeenten «eener provincie en wenschelijke eenparigheid van «plaatselijke reglementen, geene verandering kunnen te «weeg brengen in het zelfstandig bestaan en de grond- «wettige regten der onderscheidene gemeenten; dat deze «dan ook blijven afzonderlijke, van de provincie onder- «scheidene lichamen en dat het derhalve niet aangaat «te beweren, dat alleen daardoor de regten der plaat-

<sup>1)</sup> Thorbecke. Over plaatselijke begrooting. bl. 96

<sup>2)</sup> Regtsgeleerd Bijblad 1845. bl. 654 vlg.



«selijke besturen, omtrent zoodanige onderwerpen, zouden  
 «worden opgelost in die der Provinciale Staten; dat aan  
 «de Provinciale Staten niet is opgedragen het daarstellen,  
 «onder hoogere goedkeuring van belastingen ten behoeve  
 «der gemeenten, doch dat daarentegen art. 156 Grond-  
 «wet, het invoeren der plaatselijke belastingen, en het  
 «maken van reglementen deswege toekent aan de plaat-  
 «selijke besturen, en dezelve te dien aanzien alleen  
 «onderwerpt aan de deswege vast te stellen algemeene  
 «wetten of wettelijke verordeningen, alsmede aan de  
 «voorgeschrevene hoogere goedkeuring».

Werden er omslagen geheven, dan moesten de kohieren, volgens art. 37 (Platte Land), gedurende 14 dagen ter inzage van het publiek gelogd worden, opdat ieder, die zich bezwaard rekende, zich tot den Raad zou kunnen wenden. Daar dit evenwel niet overal goed in achtig genomen werd, hadden de Staten de besturen kunnen uitnoodigen, hier beter op te letten en te zorgen dat ieder er gemakkelijk inzage van kon krijgen. Maar ging het aan, zooals Gedeputeerde Staten van Gelderland den 11<sup>ten</sup> September 1826 deden <sup>1)</sup>, dat zij alle gemeenten aanschreven om den tijd der inzage van de classificatie-rollen op de twee Zondagen, den dag der ter visielegging voorafgaande, aan alle de kerken in de gemeente te doen afkondigen en aan het gemeentehuis aan te plakken, en voorts bepaalden dat zij alle dagen, uitgenomen des Zondags, van des morgens acht uren tot twaalf, en van twee uren 's namiddags tot des avonds acht uren zouden worden ter visie gelogd? Traden hier de Staten uit te groote bezorgdheid niet op het terrein

<sup>1)</sup> G. Luttenberg. Vervolg op het Groot-Plakkaatboek. Bestuur in de Gemeenten. bl. 165.



dat uitsluitend voor het plaatselijk bestuur bestemd was?

Over de begrooting bepaalde art. 154 Grondwet<sup>1)</sup>, dat deze aan de Staten moest overgelegd worden en dat de plaatselijke besturen zich dienaangaande moesten gedragen naar hetgeen door de Staten noodig geoordeeld werd. De Reglementen<sup>2)</sup> verwezen daarentegen naar de *algemeene* voorschriften. Op dit punt heerschte derhalve verwarring: terwijl de Grondwet alles wat dit onderwerp aanging aan de Staten wilde overlaten, eigende de Regering zich in de Reglementen het regt toe hierover ook voorschriften te geven<sup>3)</sup>. Art. 157 der Grondwet toch kwam hier niet in aanmerking daar dit doelde op het regt dat de Koning had, om die maatregelen, die in strijd met de wet of het algemeen belang waren, te schorsen en buiten werking te stellen; van daar dat Hij zulke begrootingen op kon vorderen. Beteekenden de woorden der Grondwet, dat de Staten in dit opzigt alle magt hadden, m. a. w. dat zij de begrootingen zoo in konden rigten als zij wilden, ook tegen den wil van het plaatselijk bestuur? Neen, want dan zou art. 153 Grondwet met betrekking tot een der meest gewigtige zaken uitdrukkelijk op zijde gesteld zijn. Bovendien was het regt van den Raad in dit opzigt in de Reglementen

<sup>1)</sup> Art. 154 Grw. 1840 = art. 156 Grw. 1845: «De plaatselijke besturen zijn gehouden en verplicht de begrooting hunner inkomsten en uitgaven aan de Staten over te leggen, en gedragen zich naar hetgeen «dienaangaande door gemelde Staten noodig geoordeeld wordt».

<sup>2)</sup> Art. 75 Regl. voor de steden en art. 36 Regl. voor het platteland: «Het opmaken en inzenden aan de Staten van de jaarlijksche begrooting «behoort tot de attributiën van den Raad, zich daarin gedragende naar «de algemeene voorschriften dienaangaande reeds gegeven, of nog verder «te geven».

<sup>3)</sup> Thorbecke: over plaatselijke begrooting. bl. 5.



in de meest stellige bewoordingen uitgedrukt <sup>1)</sup>. De woorden der Grondwet zullen wij eerder moeten opvatten, als betrekking hebbende op de inrigting, de inzending der begrootingen, het behoorlijk specificeren der verschillende posten enz. De praktijk vatte het evenwel anders op. Het Koninklijk besluit van 3 Mei 1819 droeg aan de Gedeputeerde Staten het opnemen en sluiten van alle gemeente-rekeningen zonder onderscheid op, en gaf hun de bevoegdheid om een Ontvanger, die niet tijdig zijne rekeningen aan den Raad inzond, te schorsen <sup>2)</sup>. De Koninklijke besluiten van 27 Oct. 1814 en 20 Junij 1817 bevalen, dat op iedere gemeente-begrooting eene som voor onvoorziene uitgaven ter beschikking van het algemeen en eene ten behoeve van het Provinciaal bestuur, gebragt moest worden <sup>3)</sup>. Hoe strijdig deze posten met het belang van iedere gemeente waren, zal wel geen betoog behoeven. Maar aan wie was het nu overgelaten om deze posten in te vullen? Aan de leden van het plaatselijk bestuur, wien dat natuurlijk toekwam? Neen, de Staten moesten dit doen. Zij stelden dus sommen op de be-

---

<sup>1)</sup> Art. 62, 75 reglement voor de steden, art. 27, 36 regl. voor het platteland.

<sup>2)</sup> Ten Zeldam Ganswijk. I. bl. 181 vlg. Art. 4 bepaalde: «zullende dezelve Staten de magt hebben om eenen ontvanger, die niet op zijn tijd, volgens de voorschriften zijne rekeningen aan de gemeenteraden, inzendt niet alleen te schorsen en naar de verordeningen te behoeten, maar ook, om ten zijnen koste, hem eenen persoon toe te zenden, aan wien hij de voorhanden zijnde bescheiden zal moeten ter hand stellen, en die de rekeningen voor hem zal opmaken.»

<sup>3)</sup> Thorbecke. Plaatselijke begrooting, bl. 46 vlg. Luttenberg. Vervolg op het Groot Plakkaatboek: Bestuur in de gemeenten, bl. 47. Volgens het besluit van den Souvereinen Vorst van 18 Febr. 1814 art. 2 (StBl. n<sup>o</sup>. 27), bestond de som voor het algemeen bestuur uit tien percent van de gewone plaatselijke inkomsten. Het besluit van 27 Oct. 1814 verminderde zulks, en stelde het op twee percent vast.



grooting, waarvan het doel aan den Raad onbekend was, en wier bedrag aan hun goedvinden was overgelaten<sup>1)</sup>.

Niet alleen in Koninklijke besluiten werd het grondwettig regt der gemeentebesturen miskend, ook de wetgevende magt vergat soms de hun toegekende bevoegdheid. In de thans nog vigerende wet op de schutterijen van 11 April 1827 (Stbl. n<sup>o</sup>. 17), wordt aan de Staten de magt toegekend willekeurig in de plaats van gemeentebesturen te handelen. In art. 34 toch wordt gezegd, dat jaarlijks de schuttersraad eene begrooting zal opmaken en aan den Raad inzenden. «Deze staat wordt door den Raad der gemeente, zoodanig als die door denzelven voorloopig zal zijn vastgesteld, gezonden aan het collegie van Gedeputeerde Staten der provincie, ten einde, zooals die is, of met de noodige wijzigingen, door dezelve definitievelijk te worden vastgesteld». Hoe kan een plaatselijk bestuur zich vrij bewegen, als hogere magten naar willekeur over de stedelijke gelden kunnen beschikken?

De wetgevende magt berustte geheel en al bij den Raad, zoowel volgens de Grondwet als volgens de Reglementen<sup>2)</sup>. Evenwel was er bepaald, dat de Staten

<sup>1)</sup> Op de Leidsche begrooting van 1847 had de Raad de som ter beschikking van de provinciale autoriteit op f800 gesteld, welke door Gedeputeerde Staten in f3000 veranderd werd, terwijl de onvoorziene uitgaven van het stedelijk bestuur op f4000 gesteld door Gedeputeerde Staten tot de helft verminderd werden. Op de begrooting van 's Gravenhage voor 1848 bedroeg de som ter beschikking van de provinciale autoriteit f4000, en die der stad f2000.

<sup>2)</sup> Art. 153 Grw. 1840 = 155 Grw. 1815: «De plaatselijke besturen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn.



toezigt zouden uitoefenen, van daar dat van alle verordeningen afschriften aan hen gezonden moesten worden. Zij konden dus bedenkingen maken, maar ze schorsen of vernietigen ging hunne magt te boven. Dit was den Koning voorbehouden, die volgens art. 28 Kon. besluit van 15 Dec. 1820<sup>1)</sup> aan de Gouverneurs de magt verleende zulke besluiten voorloopig te schorsen, tot dat zijne beslissing zou zijn ingekomen. Van goedkeuring van plaatselijke verordeningen werd niet gesproken, zooals die op provinciale reglementen vereischt werd<sup>2)</sup>. De magt des Konings werkte dus alleen negatief. Dit alles werd evenwel slecht in 't oog gehouden. De goedkeuring, die, behalve wat de belasting-reglementen betrof, onbekend was, werd ook bij strafverordeningen soms vereischt. Zoo bepaalde de wet van 6 Maart 1818<sup>3)</sup>, omtrent de straffen bij plaatselijke reglementen vast te stellen, in art. 5, dat hoogere straffen dan de voorgeschrevene opgelegd konden worden, indien op die verordeningen de goedkeuring van den Koning verkregen was. Ook schijnen de gemeentebesturen hunne verordeningen, vóór dat zij ze afkondigden aan 's Konings goedkeuring onderworpen te hebben, wat b. v. blijkt uit de missive van den Minister van Binnenlandsche Zaken

---

«Zij zenden afschriften van dezelve aan de Staten der provinciën, «blijvende het voorts den Koning onverlet, om ten allen tijde inzage «te vorderen, en zoodanige bevelen te geven, als hij vermeent te be- «hooren.

Art. 70. al. 1 regl. voor de steden = art. 31 al. 1 regl. voor het platteland: «Aan den Raad behoort het maken van plaatselijke keuren «en verordeningen, in overeenstemming met art. 155 der Grondwet».

<sup>1)</sup> Staatsblad n<sup>o</sup>. 27.

<sup>2)</sup> Art. 144 Grondwet 1840 = 146 Grondwet 1815.

<sup>3)</sup> Staatsblad n<sup>o</sup>. 12.



van 24 Maart 1820, waar van een ontwerp van plaatselijke verordening, door Gedeputeerde Staten ter goedkeuring aan den Koning aangeboden, gesproken wordt <sup>1)</sup>.

Het Koninklijk besluit van 21 Augustus 1818 <sup>2)</sup>, houdende bepalingen omtrent de beurt- en veerschepen, beval in art. 3: alle bestaande keuren op dit punt aan Gedeputeerde Staten binnen acht dagen te zenden om ze te onderzoeken «zullende de gemelde keuren, reglementen en ordonnantiën door gedachte collegiën, dien «overeenkomstig worden gewijzigd en de dienvolgens «door hen op nieuw te arresteren keuren, reglementen «en ordonnantiën onverwijld de tot dien tijd toe gevi- «geerd hebbende moeten vervangen». Dit is geheel in strijd met de regten van den plaatselijken wetgever. Oordeelde men, dat deze zaak buiten de gemeentelijke bevoegdheid lag <sup>3)</sup>, dan had men al die bestaande verordeningen moeten afschaffen en ze óf door eene algemeene wet, óf door een provinciaal reglement moeten vervangen. Hetgeen hier vereischt werd, was onverenigbaar met de Grondwet. De Staten toch liet men treden op het gebied van den plaatselijken wetgever, door hun te vergunnen wijzigingen aan te brengen en zoo doende nieuwe reglementen aan de gemeenten op te dringen. Meent men met Thorbecke <sup>4)</sup>, dat de veergelden eene soort van belasting zijn, dan werd goedkeuring vereischt <sup>5)</sup>, maar daarbij bepaalde zich

<sup>1)</sup> G. Luttenberg. Vervolg op het Groot Plakkaatboek: algemeene en plaatselijke politie, veiligheid en openbare orde. bl. 92 vlg.

<sup>2)</sup> Staatsblad n<sup>o</sup>. 3.

<sup>3)</sup> Mr. de Vries. De wetgevende magt der plaatselijke besturen. bl. 40.

<sup>4)</sup> Thorbecke. Over plaatselijke begrooting, bl. 66 vlg.

<sup>5)</sup> Dit bepaalde het Koninklijk Besluit van 9 April 1819. art. 4. Bijvoegsel tot het Staatsblad 1819. II. 829 vlg.



dan ook de magt des Konings en van de Staten<sup>1)</sup>.

Vele voorbeelden treffen wij ook aan, dat de Staten of de Gouverneur aan de plaatselijke besturen gelastten deze of gene verordeningen vast te stellen en soms zoover gingen, om zelf de strafbepaling of de redactie er bij te voegen. Men zie het besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 5 Junij 1821<sup>2)</sup>, waarbij de stedelijke regeringen en verdere gemeentebesturen van Zuid-Holland aangeschreven werden om, ten gevolge van het hiervoren bepaalde, met den meesten spoed de vereischte verandering in hunne reglementen op de broodbakkers en aanverwante neringen te maken, en die aan deze vergadering uiterlijk vóór of op den laatsten dezer maand ter goedkeuring in te zenden; de aanschrijving van den Gouverneur van Utrecht van 10 October 1823<sup>3)</sup>, waarbij de gemeentebesturen ten platten lande gelast worden, om dadelijk bij publicatie aan hunne ingezetenen kennelijk te maken, dat zij verplicht zullen zijn, om ladders en alle daarmede gelijkstaande instrumenten, tusschen den op- en ondergang der zon, in hunne geslotene huizen of schuren te bergen,

---

<sup>1)</sup> De Gedeputeerde Staten van Zeeland zagen dit zeer juist in, toen zij den gemeentebesturen in herinnering bragten, dat de verordeningen bij art. 155 der Grondwet bedoeld zonder verdere goedkeuring vastgesteld konden worden. Zij deden dit omdat onderscheidene plaatselijke besturen de door dezelve vastgestelde keuren en verordeningen aan Gedeputeerde Staten inzonden, of bij dezelve bepalen, dat daaraan niet dan na door Gedeputeerde Staten te zijn goedgekeurd, gevolg zal worden gegeven, en in de publicatiën derzelve abusivelijk te kennen geven, dat zoodanige keuren door Gedeputeerde Staten zijn goedgekeurd.» Besluit van Ged. St. van 3 Aug. 1832. Bijv. tot het Stbl. 1832. bl. 299, 300.

<sup>2)</sup> Mr. de Vries. t. a. p. bl. 246.

<sup>3)</sup> Mr. de Vries. t. a. p. bl. 101.



op eene boete van drie gulden door de overtreders van deze bepaling, telken reize te verbeuren; die van 5 Nov. 1823<sup>1)</sup> aan de besturen ten platten lande, om tot bevordering der veiligheid dadelijk de noodige orders te stellen, dat de vaartuigen behoorlijk aan een ketting of slot vastgelegd, en de riemen, stokken, haken of boomen des nachts in de schuren geborgen worden, van welke verordening die vaartuigen uitgezonderd moesten worden, waarin de schippers of hun knechts nachtverblijf hielden; die van 28 Junij 1824<sup>2)</sup>, waarbij de besturen van steden en gemeenten aangeschreven werden, om, ter voorkoming van hondsdoelheid, te zorgen, dat gedurende de maanden Julij en Augustus vóór de huizen der ingezetenen, van des morgens halfacht of vroeger tot des avonds half negen of later, een pot of bak met water geplaatst werd op de boete daartoe door de besturen vast te stellen; eindelijk het besluit van den Gouverneur van Noord-Brabant van 20 Februarij 1838<sup>3)</sup>, waarbij hij de gemeenten ten platten lande aanschreef, om de volgende bepaling, als die niet reeds in hunne verordeningen gevonden werd, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten er in op te nemen: «dat het aan den Burgemeester der gemeente «wordt vrijgelaten, om, onder inachtneming van de «meest mogelijke omzigtigheid en onpartijdigheid, «in bijzondere gevallen, het uur voor bepaalde herbergen, ten behoeve van bepaalde personen te kunnen «verschuiven, mits zich daaromtrent verstaande met

<sup>1)</sup> Bijv. tot het Stbl. 1824. 2e stuk bl. 889, 890.

<sup>2)</sup> Bijv. tot het Stbl. 1824. 3e stuk bl. 4574.

<sup>3)</sup> Mr. de Vries. t. a. pl. bl. 253.

«den commanderenden officier van het Kantonnement»<sup>1)</sup>.

Wil men een voorbeeld, hoe de gemeentebesturen als onmondige kinderen door de provinciale autoriteit werden behandeld, men leze de circulaire van den Gouverneur van Zuid-Holland van 12 Junij 1824<sup>2)</sup>. Door de Grondwet was het regt van petitie niet alleen, in art. 161<sup>3)</sup>, aan de ingezetenen en wettig geconstitueerde lichamen, maar nog afzonderlijk, in art. 160<sup>4)</sup>, aan de gemeentebesturen toegkend. Dit regt mogt echter, naar het oordeel van den Gouverneur, niet zoo eigenmagtig uitgeoefend worden. Deze handelwijze (om regelregt adressen aan den Koning en de Staten-Generaal te verzenden) was niet alleen onvoegzaam ten aanzien van de provinciale autoriteit, welke daardoor eerst laat en langs andere wegen dan die, welke de besturen in natuurlijke verhouding tot haar stelden, met de gemaakte adressen bekend werd, maar zij was ook lastig voor den Koning, die veelal, zonder noodzaak verplicht werd<sup>5)</sup> de behar-

<sup>1)</sup> Dat sommige besturen ook zonderlinge verordeningen konden maken blijkt uit de Weegschaal van 1820 bl. 14 vlg. Daar vinden wij, dat een bestuur in 1816 het gooijen met sneeuwballen op eene boete van zes stuivers verbood; dat een ander bestuur in 1815 de poorten der stad, midden in den zomer om zes uur deed sluiten en niemand binnen liet tenzij een schelling betalende. Dat zulke zaken elders misschien ook plaats vonden, is mogelijk, maar dit wettigt nooit dat hogere magten nu op de stoelen van het plaatselijke bestuur mogten gaan zitten tegen Grondwet en Reglementen in.

<sup>2)</sup> Luttenberg. Bestuur in de gemeenten bl. 116.

<sup>3)</sup> Art. 161 Grw. 1815 = art. 159 Grw. 1840.

<sup>4)</sup> Art. 160 Grw. 1815 = art. 158 Grw. 1840. «de gemelde besturen mogen de belangen van hunne plaatsen en derzelve ingezetenen bij den Koning en de Staten hunner provincien voorstaan.»

<sup>5)</sup> Men denke daarentegen aan de wekelijksche audientiën, welke de Koning een ganschen dag aan belanghebbende uit alle oorden des Rijks verleende.



tiging van hoogere aangelegenheden ondergeschikt te maken aan de afdoening van minder beteekenende zaken, waaromtrent, in het belang der zaken zelve, welligt door de provinciale autoriteit, of, op hare voordragt, door den Minister, wien het aanging, had kunnen beslist worden. Op grond dezer overwegingen werden de gemeentebesturen uitgenoodigd om in het vervolg hunne adressen aan den Koning door tusschenkomst van den Gouverneur in te dienen. Zoo werd destijds het grondwettig regt van petitie opgevat<sup>1)</sup>!

Het Koninklijk besluit van 1 Maart 1831<sup>2)</sup> beloofde wel, dat aan de plaatselijke besturen de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen zou worden opgedragen en toevertrouwd in al de uitgestrektheid, welke de bepalingen der Grondwet en andere wetten maar eenigzins toelieten, en dat zij ten spoedigste de vereischte voordragten konden aanbieden tot intrekking, wijziging of herziening der toenmaals bestaande reglementen en voorschriften, welke zouden kunnen geacht worden omtrent dat een en ander perken te hebben gesteld, maar het blijkt niet, dat hier iets van gekomen is, of dat de Gouverneurs of de Staten meer binnen hun gebied gebleven zijn.

Is dit alles geen bewijs, dat de regten der gemeentebesturen door hoogere magten al zeer weinig in achtgenomen werden, en tevens van de laauwheid dier besturen, die liever aan den leiband van anderen wilden loopen, dan zelfstandig handelen daar waar het hun vergund was? Kon G. K. van Hogendorp niet te regt zeggen:

---

<sup>1)</sup> Men zie ook het besluit van den Gouverneur van Gelderland van 30 Sept. 1822 bij Luttenberg. Bestuur in de gemeenten. pg. 79.

<sup>2)</sup> Ten Zeldam Ganswijk. I. bl. 238 vlg.

«hoe lijnrecht tegenstrijdig nu de Fransche geest en de  
«geest onzer Grondwet ook zijn mogen, zoodanig is de  
«indruk door de Fransche heerschappij onder ons nage-  
«laten, dat wij eer terug keeren van de beginselen  
«onzer Grondwet tot de Fransche praktijk»<sup>1)</sup>?

---

<sup>1)</sup> Bijdragen tot de huishouding van Staat. 2e druk. VIII. 287. Verg.  
ook de klachten over de centralisatie van Mr. Daam Fockema. Herinne-  
ringen naar aanleiding van de tegenwoordige omstandigheden. Lec-  
warden. 1831.



## HOOFDSTUK IV.

---

Het jaar 1848 gaf hoop dat weldra een nieuw tijdperk voor de plaatselijke besturen zou aanbreken. Had de Commissie tot Grondwetsherziening het bestaande gemeentewezen een mengsel van verouderde Nederlandsche en napoleontisch-fransche elementen zonder publiek leven genoemd en beweerd dat de ingezetenen aan kennis en behandeling van de dagelijksche aangelegenheden der plaats hunner woning volkomen vreemd gebleven waren<sup>1)</sup>, het deed met regt gewigtige veranderingen verwachten. Werkelijk werd ook in art. 140 der Grondwet<sup>2)</sup>, de autonomie der plaatselijke besturen voorop gesteld, en de vroeger hierbij voorkomende beperking «overeenkomstig den inhoud hunner reglementen» weggelaten. Een zoo gewichtig beginsel moest niet door de bijgevoegde woorden geheel krachteloos gemaakt kunnen worden. De verdere samenstelling werd aan de *wet* overgelaten, met inachtneming der in de Grondwet ver-

---

<sup>1)</sup> Handelingen van de regering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet 1847—1848. 's Hage Belinfante 1848. I. bl. 218.

<sup>2)</sup> Art. 140. «Aan den Raad wordt de regeling en het bestuur van «de huishouding der gemeente overgelaten».

vatte voorschriften. Hierdoor zou een einde komen aan het in de praktijk zoo slecht bevonden stelsel van Reglementen en de daarmee zamenhangende Koninklijke besluiten, ministeriële en provinciale aanschrijvingen of liever bevelen, die den toestand van steden en dorpen op zulk een lagen trap van ontwikkeling hadden gehouden. Eenheid en zekerheid van beginselen zou nu verkregen worden. Tevens werd bepaald, dat de Provinciale Staten, als het best met den toestand der gemeenten bekend, eerst op het Ontwerp gehoord moesten worden. Het doel was: «de kiemen te leggen eener zoodanige inrigting der plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding onder behoorlijk toezigt zelfstandig regelende en besturende, tevens in algemeene belangen geschikte werktuigen van het Rijksbestuur zouden zijn» <sup>1)</sup>.

De wet, die overeenkomstig de Grondwet de bevoegdheid der gemeentebesturen zou regelen, is die van 29 Junij 1851 <sup>2)</sup>. Beschouwen wij deze uitvoeriger dan wij met de vroegere Reglementen gedaan hebben en zien wij in hoeverre de gemeenten onder deze wet als zelfstandige, zichzelf besturende ligchamen kunnen aangemerkt worden. Wij zullen daarbij vooral nagaan, of, en in hoeverre het bestuur van hooger gezag afhankelijk gesteld, zijne bevoegdheid in sommige opzigten beperkt en zijne vrijheid van handelen te zeer aan banden is gelegd. Eene volledige kritiek van de gemeentewet te leveren verwachtte men niet, te weinig bekendheid met het praktisch gemeentelven en met zijne behoeften plaatst dit boven onze

<sup>1)</sup> Handelingen over de Grondwetsherziening. I. bl. 218.

<sup>2)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 85.



krachten. De praktijk toch kan eischen, dat iets behouden blijve, al keurt men dit in theorie ook af.

De gemeentewet gaat van twee hoofdbeginselen uit: directe verkiezing en openbaarheid.

*Directe verkiezing.* Dit is overgenomen uit de Grondwet<sup>1)</sup>, die het gebiedend voorschrijft. Het is hier de plaats niet, de vraag, of deze dan wel trapswijze verkiezingen de voorkeur verdienen, in het breede te behandelen. Ontkend kan het evenwel niet worden, dat al geven sommigen aan de laatste voor andere collegiën b. v. voor de Staten-Generaal de voorkeur, deze al een zeer gering denkbeeld van den trap van beschaving der ingezetenen zouden moeten hebben, om hen niet in staat te achten, de meest geschikte personen voor het bestuur hunner woonplaats te kiezen. Opdat evenwel de directe verkiezingen niet alle voordeel missen, is het noodig, dat de leden van den Raad van tijd tot tijd aftreden en de burgers daardoor hun invloed op het bestuur behouden. In de wet wordt de tijd van zitting op zes jaar bepaald, terwijl om de twee jaar een derde aftreedt (art. 27). Is deze tijd van zitting niet te lang? Waarom moet van de Tweede Kamer om de twee jaar de helft en van den Raad een derde aftreden? Voldoen de Raadsleden niet aan hetgeen de meerderheid der ingezetenen in het belang der gemeente noodig acht, dan moet meer dan ééne aftreding worden afgewacht om herstel te verkrijgen.

*Openbaarheid.* De zaken, waarin alle ingezetenen belang stellen, moeten niet in geheime zittingen be-

---

<sup>1)</sup> Art. 139. al. 1. «Aan het hoofd der gemeente staat een Raad, «welks leden onmiddelijk door de ingezetenen, op de wijze, door de «wet te regelen, voor een bepaald aantal jaren worden verkozen».

handeld worden<sup>1)</sup>. Het is het beste en eenigste middel om allen laster, vooroordeel en misbruiken tegen te gaan. Hoe zullen de directe verkiezingen ooit invloed kunnen hebben, indien de burgers toch niet in staat zijn, om over de handelingen van de door hen gekozenen te oordeelen? Dit beginsel werd dan ook in de Kamers bij de Grondwetsherziening als zóó belangrijk voorgesteld, dat vele leden er op aandrongen het in de Grondwet zelve op te nemen en het niet van een lateren wetgever afhankelijk te maken. Sommigen zelfs gingen zoover, door te verklaren het Ontwerp niet te kunnen goedkeuren, indien aan hun verlangen niet voldaan werd<sup>2)</sup>. De reden, waarom de Regering dit liever aan de wijsheid van den wetgever wilde overlaten, was, dat op dien regel te veel uitzonderingen gemaakt zouden moeten worden, en dat «waar het de huishoudelijke belangen, de dagelijksche regeling van zaken, soms de verzoeken van bijzondere personen en dergelijke kleinigheden geldt, dikwerf die openbaarheid niet wenschelijk of raadzaam is»<sup>3)</sup>. Bijzondere omstandigheden kunnen volgens de wet afwijking van dien regel vorderen (art. 43), maar uitdrukkelijk is bepaald, dat over de zaken, die het belang van de geheele gemeente betreffen niet met geloten deuren beraadslaagd noch beslist mag worden (art. 44).

### § 1.

De leden van den Raad worden, zooals wij reeds zeiden, onmiddelijk door de stemgerechtigde ingezetenen verkozen. Om evenwel te zorgen, dat het zooveel mogelijk

<sup>1)</sup> Die openbaarheid in gemeentelijke zaken werd in 1795 reeds ingevoerd. Zie bl. 46.

<sup>2)</sup> Handelingen over de herziening der Grondwet I. 474, 603, II. 349, 355.

<sup>3)</sup> Handelingen over de herziening der Grondwet. I. 555, II. 382.



onafhankelijke personen zijn en om te verhoeden, dat niemand, die aan de gemeentebesturen ondergeschikt is of toezigt op hunne handelingen moet uitoefenen, zitting neme, sluit art. 23 sommigen uit. Over het al of niet toelaten van de gekozenen, beslist de Raad (art. 31). Het is echter aan de niet-toegelatenen, aan ieder lid en aan den Burgemeester, als deze geen lid is, geoorloofd om zich tegen de uitspraak op Gedeputeerde Staten en den Koning te beroepen (art. 33, 36).

Deze bepaling is zeer in het belang vooral van de kleinere gemeenten, al ware het maar alleen, om allen schijn van gunst of vijandschap uit te sluiten. Onnoodige beperking van de vrijheid van den Raad wordt hier niet gevonden, integendeel zal deze juist strekken, om dit collegie voor partijdigheid te vrijwaren. Het gering aantal leden, waaruit de Gemeenteraad doorgaans bestaat, maakt dit meer dan bij andere grootere collegiën, zooals bij de Staten-Generaal en de Provinciale Staten, noodzakelijk. Evenwel is in dit opzigt aan Gedeputeerde Staten een buitengewone magt gelaten, daar het hun toegestaan is, om ook ambtshalve omtrent de beslissing van den Raad uitspraak te doen (art. 35 al. 1). Dit is voorzeker een diep ingrijpen in het vrije gemeente-beheer. Is dit voorschrift wel noodig, om rigtige uitvoering van de wet te eischen? Is er blijkens de Memorie van Beantwoording, zooveel vrees «dat «plaatselijke gunst of ongunst bij de beslissing over de «geloofsbriefven onregt zal plegen» <sup>1)</sup>? Zou art. 33 <sup>2)</sup> en

<sup>1)</sup> Mr. W. Francken. De gemeentewet met de daarover vooral in de Tweede Kamer der Staten-Generaal gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen. bl. 145.

<sup>2)</sup> Art. 33. «Gedurende acht dagen, te rekenen van den dag, waarop

vooral de openbare zitting, waarin de geloofsbrieven onderzocht worden, geen waarborgen genoeg aanbieden, om eene bepaling van zóóver strekkende gevolgen onnoodig te maken? De Regering verdedigde het artikel in de Tweede Kamer o. a. op grond, dat men slechts het oog behoefde te vestigen op de meeste Gemeenteraden, niet alleen in vele kleine maar ook in groote gemeenten, om de mogelijkheid in te zien, dat door den Raad, in strijd met de wet, eene beslissing wierd genomen tot toelating van een persoon, dien men gaarne in zijn midden zou hebben en dat men zich onderling verbond, om bij Gedeputeerde Staten niet in beroep te komen <sup>1)</sup>. Was zulk een bezwaar, vroeger bij levenslang benoemde Raadsleden en wegens den sluijer waarin de beraadslagingen gehuld waren, niet veel meer te vreezen dan tegenwoordig? Maar nemen wij aan, dat zoo iets zich voordeed, zulk een besluit zou als strijdig met de wet krachtens art. 153 vernietigd kunnen worden. Nu wordt er wel geen uitspraak over de verkiesing gedaan, maar over de al- of niet-toelating van een persoon wordt toch beslist. De wet kon dan bepalen, dat binnen zekeren tijd na de vernietiging, eene nieuwe verkiesing moest uitgeschreven worden.

De leden van den Raad behouden zitting, tot dat zij een der vereischten verliezen, die voor hunne benoeming noodzakelijk waren (art. 19), of eene betrekking aannemen, die onvereinigbaar met hun lidmaatschap ver-

---

«de Raad heeft beslist, staat het vrij aan den niet-toegelatene, aan elk «lid van den Raad, en, zoo de Burgemeester geen lid is, ook aan «dezen, tegen de beslissing van den Raad bezwaren bij Gedeputeerde «Staten schriftelijk in te dienen».

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 148.



klaard is (art. 23). Zij kunnen niet afgezet worden dan alleen wanneer zij in strijd handelen met art. 24, als wanneer de Raad hen schorst, terwijl Gedeputeerde Staten zoo noodig de vervallen-verklaring uitspreken. In deze gevallen is wederom ambtshalve tusschenkomst aan Gedeputeerde Staten vergund, waaromtrent wij naar het bovengezegde verwijzen. Wenschelijk ware het, om bij art. 26 ook art. 33 toepasselijk te verklaren <sup>1)</sup>. Dit artikel toch biedt groote waarborgen aan, want men kan niet onderstellen, dat alle leden tot eene met de wet strijdende handeling zullen zamenspannen. Acht men deze bepaling nog niet voldoende, welnu, dat dan ook aan de stemgerechtigde ingezetenen het indienen van bezwaren vergund worde. Er zal dan wel eene uitspraak van Gedeputeerde Staten aanwezig zijn, maar steeds op verzoek van belanghebbenden.

Bij het inrigten zijner werkzaamheden is aan den Raad groote vrijheid toegestaan. Hij kan die naar goedvinden regelen, maakt een reglement van orde op, kan vaste commissiën uit zijn midden benoemen tot voorbereiding van 't geen waarover hij te besluiten heeft. De leden van den Raad genieten geene bezoldiging, alleen kan hun een presentiegeld worden toegestaan, welks bedrag, nadat de Raad gehoord is, door Gedeputeerde Staten wordt bepaald (art. 58). Men heeft hier blijkbaar gevreesd, dat zij anders te veel op eigen voordeel bedacht zouden zijn, en de kosten misschien hooger dan de finantiën lijden konden, zouden opvoeren. Zou evenwel hetzelfde doel niet bereikt worden, als het

---

<sup>1)</sup> De Staten van Noord- en Zuid-Holland, in hun rapport over de gemeentewet, hielden die ambtshalve tusschenkomst van Gedeputeerde Staten voor onnoodige centralisatie.



initiatief aan den Raad gelaten, maar goedkeuring van Gedeputeerde Staten vereischt werd?

Aan den Raad komt het geheele bestuur van de gemeente toe. Hierdoor zijn tevens afgeschafte de Gecommitteerden uit de burgerij, eigen-erfden, of onder welke andere benaming zij ook voorkwamen, die vroeger bij gewigtige aangelegenheden, b. v. bij het invoeren van belastingen, het sluiten van leeningen, vervreemden van gemeente-goederen gekend werden <sup>1)</sup>. Hadden zij vroeger reden van bestaan, toen de magt van de Regering op de bestuurders der gemeente grooter was, of de burgers zelve minder invloed op hen konden uitoefenen, thans schijnt die behoefte verdwenen. De leden van den Raad moeten ondersteld worden de gevoelens van de meerderheid der burgerij uit te drukken, en behoeven dus niet bij belangrijke zaken met daartoe opzettelijk benoemden te rade te gaan. In één geval is de oude instelling nog blijven bestaan en wel bij splitsing of vereeniging van gemeenten. Dan wordt door de kiezers ten zelfden getale als de leden van den Raad eene commissie benoemd, die over het voorstel evenals de Raad verslag moet uitbrengen (art. 131). Teregt zeide de Memorie van Toelichting, «dat eene zoo gewigtige zaak, met elks bijzonder belang op het naauwste verbonden, eene afwijking van den algemeenen regel vordert en dat daarom de ingezetenen hierover geraadpleegd moeten worden» <sup>2)</sup>. Men heeft deze bepaling gewraakt, op grond dat de Gemeenteraad, door de ingezetenen gekozen en met de belangen der gemeente vertrouwd, het best over een voorstel tot vereeniging of splitsing kan oordeelen,

<sup>1)</sup> Verg. bl. 72.

<sup>2)</sup> Mr. Francken. bl. 132.



en dus raadpleging eener andere commissie niet noodig is <sup>1)</sup>). Heeft men echter daarbij wel in 't oog gehouden, dat het hier een buitengewonen maatregel geldt, waarbij meer dan gewone kennis der belangen van de gemeente en van hare onderdeelen vereischt wordt? Bij splitsing eener gemeente is het mogelijk, dat de raadsleden uit eene afdeeling der gemeente gekozen met de bijzondere belangen van het deel welks toevoeging aan eene andere gemeente wordt voorgesteld, onbekend zijn. Is het dan niet van het hoogste gewigt, dat voor de beoordeeling van zoodanig voorstel personen opgeroepen worden, die met die bijzondere belangen vertrouwd zijn? Bij diep ingrijpende maatregelen worden ook elders bijzondere voorschriften gegeven. Bij Grondwetsherziening werden vroeger de Kamers in dubbelen getale zamengeroepen, en volgens art. 197 der tegenwoordige Grondwet worden zij ontbonden en door nieuwe vervangen. Waarom zou men hier, waar het de opheffing of het gewijzigd voortbestaan der gemeente geldt, ook geen buitengewone maatregelen nemen?

## § 2.

Het gemeentebestuur benoemt en ontslaat zijne ambtenaren, regelt hunne bezoldiging en zoo noodig de door hen te stellen borgtogten (art. 136, 145). Op dezen algemoenen regel zijn verscheidene uitzonderingen:

1<sup>e</sup>. De Burgemeester, het hoofd van het bestuur, wordt door den Koning benoemd en ontslagen (art. 59, 60). Bij voorkeur zal hij uit de ingezetenen gekozen

---

<sup>1)</sup> H. Keer. De regten der gemeente volgens de Grondwet. bl. 86.

worden, waarvan echter in het belang der gemeente afgeweken kan worden (art. 61). Hierin was de wetgever niet vrij, maar gebonden aan art. 139 der Grondwet. De Reëring achtte dit noodig, omdat: «de Burgemeesters «Commissarissen des Konings zijn in hunne gemeenten, «evenals de Gouverneurs Commissarissen des Konings «zijn in de provinciën; de Koning moet dus de keuze «hebben van hen, die Hem in de gemeente zullen ver«tegenwoordigen» <sup>1)</sup>. Volgens onze wet is zijn ambt tweeledig. Vooreerst is hij gemeente-ambtenaar. Gewigtige zaken zijn hem daarom toevertrouwd: hij is Voorzitter van den Raad, staat aan het hoofd van het politie-wezen, terwijl het dagelijksch bestuur aan hem met de Wethouders is opgedragen, van wier vergaderingen hij lid en tevens Voorzitter is. Beschouwt men hem alleen als zoodanig, dan moest zonder eenigen twijfel zijne benoeming aan den Raad toekomen. Deze kan dan het best beoordeelen, wie het geschiktst is, om aan het hoofd der gemeente te staan en hare belangen het best te behartigen. Maar bovendien is hij Staatsambtenaar. Behalve andere verplichtingen, hem door bijzondere wetten opgelegd, zooals b. v. het hulpofficierschap van justitie, waardoor hij als zoodanig met de opsporing van misdrijven belast is <sup>2)</sup>, moet hij voor de nakoming van wetten en bevelen waken en brengt daarom besluiten, die hij daarmede of met het algemeen belang strijdig acht, niet ten uitvoer. Dit hangt naauw zamen met het bij ons gevolgde stelsel, dat de uitvoering van wetten en andere maatregelen aan de gemeente-

<sup>1)</sup> Handelingen der Grondwetsherziening. II. 382.

<sup>2)</sup> Art. 32. Weth. van Strafvordering



besturen opgedragen kan worden. Hiermede is hij nu wel niet alleen belast, maar het collegie van Burgemeester en Wethouders en soms ook de Raad (art. 126). Is het nu niet billijk maar noodzakelijk tevens, dat er iemand in de gemeente zij, die, van de Regering afhankelijk, bij onwil of wederstreven van den Raad, voor de goede en trouwe uitvoering moet waken en door zijne weigering, om zulk een besluit uit te voeren, de handhaving der wet weet te bevorderen? Ware hij alleen aan den Gemeenteraad ondergeschikt, dikwijls zouden er botsingen ontstaan, waaraan dan bezwaarlijk een einde gemaakt zou kunnen worden. Behalve herhaalde toepassing van art. 127 zouden er in dat geval meerdere bepalingen, om voor de behoorlijke nakoming zorg te dragen, welligt een zeer uitgebreid contrôle-stelsel noodig zijn. Dat dit zooveel mogelijk vermeden dient te worden, zal ieder, wien de zelfstandigheid der plaatselijke besturen ter harte gaat, moeten toegeven.

Wenschelijk ware het evenwel, dat de Raad ten minste in zulk eene gewigtige zaak gekend wierd, terwijl dan de Koning door het regt van benoeming kon zorgen dat de Regering toch invloed op hem bleef behouden. Zou daartoe het weleer voorgestelde door Thorbecke<sup>1)</sup> niet in aanmerking kunnen komen, om namelijk aan den Raad de voordragt van drie personen te geven, onder welke althans één buiten den Raad, terwijl noch de keuze van den Raad noch die des Konings aan leden van den Raad gebonden zou zijn<sup>2)</sup>?

Evenals de leden van den Raad, wordt de Burgemeester

<sup>1)</sup> Over hervorming van ons kiesstelsel. bl. 104.

<sup>2)</sup> Jhr. Mr. J. de Bosch Kemper. Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche Staatsregt en Staatsbestuur. bl. 604.

ook voor den tijd van zes jaren benoemd. In de Memorie van Toelichting werd hiervoor als grondige reden opgegeven, dat de Regering dan telkens verplicht zou worden tot het onderzoek, of de aftredende voor zijne betrekking wel geschikt te achten is.<sup>1)</sup> Dit voorschrift kan zeer in het belang der gemeente zijn, omdat hierdoor zij, die het vertrouwen van de ingezetenen niet genieten of niet op hunne plaats blijken te zijn, verwijderd kunnen worden. Tot het geven van ontslag zal toch niet dan om gewigtige redenen overgegaan worden<sup>2)</sup>.

Het is billijk, dat ook omtrent zijne jaarwedde de Regering gekend worde, daar hij tevens Staatsambtenaar is. Waarom hier evenwel het initiatief aan den Raad onthouden en aan Gedeputeerde Staten toegekend (art. 73), daar toch de gemeente hem betaalt? De vrees, die bij de Regering bestond, dat persoonlijke gunst of ongunst van veel invloed zouden zijn en de Burgemeester daardoor afhankelijk van den Raad zou worden<sup>3)</sup>, kon toch grotendeels weggenomen worden door de goedkeuring, die de Regering zich zou kunnen voorbehouden. Bovendien heeft die bepaling dit bezwaar, dat als Gedeputeerde Staten tot eene verhooging overgegaan, dit dikwijls geschiedt voor alle gemeenten van de provincie<sup>4)</sup> te gelijk. Thans is het ligt mogelijk dat aan den Burgemeester eene jaarwedde worde toegekend, waarmede de Raad

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 188.

<sup>2)</sup> Mr. J. A. Fruin. Bijdr. tot de kennis van Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur. IX. 193 vlg. Mr. B. W. A. E. Sloet tot Oldhuis. Centralisatie en staatkundige vrijheid: Tijdschrift voor staathuishoudkunde en statistiek. XXIII. bl. 128 vlg.

<sup>3)</sup> Mr. Francken. bl. 217.

<sup>4)</sup> De Gemeentewet van Boissevain aangevuld met eene geschiedenis harer toepassing door Mr. G. van Oosterwijk. bl. 331.



niet instemt en die welligt met de finantiën der gemeente niet overeenkomt.

2e. De jaarwedde van Wethouders, Secretaris en Ontvanger, wordt door Gedeputeerde Staten, na den Raad gehoord te hebben, onder goedkeuring des Koning vastgesteld (art. 94, 104, 107). Waarom is dit bepaald, niettegenstaande zij door den Raad benoemd worden? Indien men wederom bevreesd was voor partijdigheid, of dat de persoon van hem, wiens bezoldiging geregeld werd, te zwaar zou wegen, dan is hetzelfde en in veel sterkere mate, bij de benoeming van toepassing. Acht men den Raad in staat hen zonder goedkeuring te benoemen, waarom dezen dan niet de bezoldiging laten regelen <sup>1)</sup>? Men schijnt hierbij, evenals bij de bezoldiging van den Burgemeester, de goedkeuring van den Koning voorgeschreven te hebben, om daardoor over al de provinciën eenheid in die jaarwedden te verkrijgen <sup>2)</sup>. Waartoe echter deze eenheid? Voor elke gemeente is het onverschillig, hoe de ambtenaren elders worden bezoldigd, zij heeft slechts voor hare eigen ambtenaren te zorgen en het algemeen belang is daarbij niet betrokken. Daarenboven kan hun werkring in de onderscheidene gemeenten verschillen, naar mate meerdere werkzaamheden hun opgedragen zijn. De vooropgezette eenheid zal buitendien dikwerf falen, daar de finantiën der gemeenten dikwijls zoo geheel verschillen.

3e. De Commissaris van politie en de veldwachters (art. 191). De eerste wordt door den Koning benoemd,

---

<sup>1)</sup> C. Duymaer van Twist. Over de bevoegdheid der gemeentebesturen volgens de wet van 29 Junij 1851. bl. 164, 168, 169.

<sup>2)</sup> Mr. Francken. bl. 217.

geschorst en ontslagen, terwijl zijne bezoldiging eveneens door Hem, na den Raad en Gedeputeerde Staten gehoord te hebben, geregeld wordt. De laatsten worden door den Commissaris des Konings in overleg met den Burgemeester benoemd, geschorst en ontslagen. Omdat de Rijks- en gemeentepolitie ten naauwste met elkander verwant zijn, en de Commissaris in de steden, de veldwachters ten platten lande met beide belast zijn, werd dit noodig geoordeeld. Is deze grond wel afdoende? Wanneer de Commissaris van politie, belast met de uitoefening der Rijkspolitie, als Rijksambtenaar te beschouwen is, dan behoort hij niet alleen door de Regering te worden aangesteld, maar dan dient ook zijne bezoldiging ten laste van 's Rijks kas te komen. Brengt men echter deze aan de gemeente in rekening, dan behoort ook de benoeming van gemeentewege te geschieden. Dit komt te meer uit, wanneer in het regt van benoeming tevens de bevoegdheid is opgesloten, om over de noodzakelijkheid van het ambt uitspraak te doen. Dit geval heeft zich te Hellevoetsluis voorgedaan. De Gemeenteraad achtte de vestiging van een commissariaat van politie niet noodig. De Regering was echter van een ander gevoelen, benoemde een Commissaris van politie, en toen de Raad diens bezoldiging op de begrooting weigerde uit te trekken, werd dit besluit door den Koning vernietigd <sup>1)</sup>. Volgens dit stelsel heeft dus de Gemeenteraad niet te beoordeelen, of een Commissaris van politie noodig is; de aanstelling geschiedt door de Kroon, zonder dat de Raad er in gekend wordt, het eenige wat hem te dien opzichte toekomt, is dat hij de bezol-

<sup>1)</sup> K. B. 26 April 1854, Stbl. n<sup>o</sup>. 72. Mr. v. Oosterwijk. bl. 992.



diging tot het door den Koning bepaald bedrag ten laste der gemeente brengt. Hetzelfde is van toepassing op de veldwachters. Uit hunne aanstelling door den Commissaris des Konings, wordt de bevoegdheid van dezen Staatsambtenaar afgeleid om te bepalen, hoeveel veldwachters elke gemeente zal hebben. In de gemeente Olst meende de Raad, dat men voorloopig met twee veldwachters kon volstaan; de Commissaris des Konings was echter een ander gevoelen toegedaan en het gevolg was dat het Raadsbesluit, bepalende dat er slechts twee veldwachters zouden zijn, vernietigd werd <sup>1)</sup>. Dit Besluit bevatte o a. de volgende overweging: «dat de benoeming «van de veldwachters aan den Commissaris in overleg «met den Burgemeester is opgedragen, omdat de veld- «wachters niet uitsluitend met gemeentendiensten, maar «bovendien met de algemeene dienst belast zijn, en dat «voor de behoorlijke verzekering der algemeene dienst «ook vereischt wordt te kunnen zorgen dat het getal «der veldwachters voldoende zij.» Blijkt niet uit het bovenstaande, de consequente doorzetting van het stelsel der gemeentewet, dat het stelsel verkeerd is? Of een Commissaris van politie en één of meer veldwachters in het belang der gemeentepolitie noodig zijn, heeft alleen het gemeentebestuur te beoordeelen, aan hetwelk dan ook de aanstelling en de regeling der jaarwedden moet toekomen. Eischt daarentegen de dienst der Rijkspolitie, dat in eene gemeente een Commissariaat van politie gevestigd worde, zonder dat de Raad

---

<sup>1)</sup> K. B. 7 April 1861, Stbl. no. 20. Mr. v. Oosterwijk. bl. 995. Verg. het besluit der Ged. Staten van Gelderland van 18 Maart 1868, Gemeentestem n. 862.

dit in het belang der gemeente noodig acht, dan ware het consequent, dat de geheele zaak door de Regering behandeld en de bezoldiging ten laste van den Staat gebragt werd.

4e. Over sommige benoemingen moet met anderen in overleg getreden worden. Zoo moeten de onderwijzers op de openbare scholen benoemd worden uit eene voordragt van Burgemeester en Wethouders, in overleg met de districts-schoolopzieners, na vergelijkend examen op te maken, terwijl in de benoeming der hulponderwijzers de hoofdonderwijzer gekend moet worden <sup>1)</sup>. Hunne jaarwedde wordt door den Raad, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, bepaald, met inachtneming van het vastgestelde minimum <sup>2)</sup>. Hetzelfde geldt voor de leeraren van het middelbaar onderwijs, waarbij de inspecteur gekend moet worden <sup>3)</sup>. Dit vloeit voort uit de bepaling van art. 194 der Grondwet.

Ten slotte zij nog aangemerkt dat enkele ambtenaren door Burgemeester en Wethouders (art. 179 litt. o en p j<sup>o</sup>. art. 145), en dat de dienaren van politie op voordragt van den Commissaris van politie door den Burgemeester (art. 191) benoemd worden.

### § 3.

Het bestuur van den Raad moet zich natuurlijk bepalen binnen de grenzen van iedere gemeente, daar hem door de Grondwet alleen de zorg voor de huishoudelijke belangen is opgedragen, waardoor dus alles,

<sup>1)</sup> Art. 22 wet van 13 Aug. 1857, Stbl. n<sup>o</sup>. 103.

<sup>2)</sup> Art. 19 wet van 1857.

<sup>3)</sup> Art. 24, 29 wet van 2 Mei 1863, Stbl. n<sup>o</sup>. 50.



wat op zaken buiten de gemeente betrekking heeft, uitgesloten wordt. Van groot belang was het evenwel voor verschillende besturen, om sommige zaken gemeenschappelijk tot stand te brengen en daarin heeft art. 121 voorzien. Hierdoor is eene groote leemte, die in de vroegere Reglementen bestond, aangevuld en tevens de vraag beslist, of zij hiertoe wel het regt hadden <sup>1)</sup>. Maar, om dit te kunnen doen, eischt de wet magtiging en goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Waarom evenwel die magtiging? «Omdat», zeide de Regering, «de gemeentebesturen eigenlijk geen regt hebben om op die wijze naar buiten te werken; zij behooren dat regt te ontleenen aan de wet. Zij hebben geen ander regt, geene andere vrijheid dan van zuiver huishoudelijk bestuur» <sup>2)</sup>. Volkomen waar, maar de wet verleent hun in art. 121 die bevoegdheid. Waarom dan nog magtiging gevraagd? Is de zaak tot stand gekomen en zal zij naar buiten werken, dan wordt teregt goedkeuring vereischt, omdat de voorschriften door de gemeentebesturen gegeven verder reiken dan hun gebied zich uitstrekt. Alleen dan zou voorafgaande magtiging noodig kunnen zijn, als het artikel ook zag op het regelen van zaken van geen huishoudelijk belang, dus op die zaken, die als zij maar op ééne gemeente betrekking hadden, de bevoegdheid van den Raad te buiten zouden gaan. Maar dit kan het geval niet zijn, zonder dat de wet zulks uitdrukkelijk toesta <sup>3)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Mr. de Vries. bl. 40, 41.

<sup>2)</sup> Mr. Francken. bl. 262.

<sup>3)</sup> Jhr. Mr. C. de Jonge. De regeling van gemeenschappelijke zaken door gemeentebesturen volgens de wet van 29 Junij 1851. Bijdr. V. bl. 48 vlg.

Wat verstaat de wet onder *regelen*, alleen het tot stand brengen of ook het wijzigen en opheffen? Het woord *regelen* heeft eene algemeene beteekenis, zoodat ook het laatste er onder begrepen moet worden. «Bovendien», zegt het Kon. besluit van 10 April 1856 <sup>1)</sup>, «ligt het in den aard der zaak, dat als twee partijen gezamenlijk tot het daarstellen eener zaak zijn overeengekomen, daarvoor kosten aangewend en betrekkingen aangegaan hebben, eene der partijen niet zonder goedvinden van de andere zich daaraan kan onttrekken, maar eene samenwerking van beide noodig is, om hetgeen gemeenschappelijk tot stand is gebragt, weder op te heffen» <sup>2)</sup>. Indien dit waar is, wat m. i. op goede gronden niet kan ontkend worden, is dan die magtiging niet lastig en nutteloos, wanneer partijen slechts eene kleine verandering in zulk eene overeenkomst willen maken?

## § 4.

De Grondwet heeft in art. 140 den gemeentebesturen uitdrukkelijk vergund, verordeningen ten aanzien van de regeling en het bestuur van de huishouding te maken. Ware hun die bevoegheid niet gegeven, dan zou hunne zelfstandigheid slechts een ijdele klank zijn. Uit het voeren van een eigen bestuur volgt als van zelf het geven van regelen aan de ingezetenen, en de magt om door strafbepalingen aan die regelen kracht bij te zetten en de nakoming er van te eischen. Aan de gemeentewet was het overgelaten dit punt nader te omschrijven. Deze nu bepaalt, dat de Raad

<sup>1)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 15. Mr. v. Oosterwijk. bl. 477.

<sup>2)</sup> Verg. K. B. van 26 Nov. 1862, Stbl. n<sup>o</sup>. 195.



verordeningen mag maken, die in het belang van de huishouding vereischt worden (art. 135), maar voegt er bij, dat zij niet mogen treden in hetgeen van algemeen Rijks- of provinciaal belang is en tevens dat de bepalingen van plaatselijke verordeningen, in wier onderwerp door eene wet, een algemeen maatregel van inwendig bestuur, of eene provinciale verordening voorzien wordt, van regtswege ophouden te gelden (art. 150, 151). Binnen deze grenzen zijn dus de plaatselijke besturen vrij om het noodig oordeelende verordeningen te maken. Een bepaald en afgerond gebied waarop zij zich onafhankelijk bewegen kunnen en waarop iedere inbreuk verboden is, is hun evenwel niet verzekerd; want, zoodra de algemeene wetgever eene zaak gaat regelen, die op zich zelf tot de bevoegdheid der gemeente behoort, houdt deze op van plaatselijk belang te zijn en wordt zij Rijksbelang. Geschiedt dit zonder dat er een overwegend belang voor aanwezig zij, dan zal natuurlijk de autonomie der gemeenten verminderen, en zich langzamerhand in de Rijkszorg oplossen. Want dit moet wel in 't oog gehouden worden, dat de gemeenten die zaken zelve het best kunnen regelen, die het meest van plaatselijke omstandigheden afhankelijk zijn, en dat alleen dan de tusschenkomst van den Rijkswetgever goedgekeurd kan worden, wanneer dringende noodzakelijkheid dit vordert.

De vraag doet zich al dadelijk voor, wat onder Rijks- of provinciaal belang verstaan moet worden. Van algemeen Rijksbelang is, wat door de Grondwet daartoe gebracht wordt en dus door de wet alleen geregeld kan worden. Van provinciaal belang, wat door de Grondwet of de provinciale wet aan de Staten ter regeling is opgedragen. Wat deze onderwerpen dus aangaat, is alle



bemoeijng van de plaatselijke besturen uitgesloten, behalve wanneer die wetten of reglementen het een of ander punt aan hen ter regeling overlaten. Hunne magt bepaalt zich binnen den kring der gemeente, en loopt over huishoudelijke zaken. Wat moet daaronder verstaan worden? Zijn het alleen die zaken, die op de eigenaardigheid van iedere plaats betrekking hebben en naarmate van die omstandigheid eene verschillende voorziening vereischen, en houden die dus op huishoudelijk te zijn, zoodra alle gemeenten bij de regeling hetzelfde belang hebben <sup>1)</sup>? In theorie moge dit juist zijn, hoewel het toch dikwijls moeilijk zijn zal de juiste grens te bepalen, hoe met die zaken te handelen, die bijna alle gemeenten gemeen hebben, maar alleen in eenige zeer kleine niet voorkomen. Dit schijnt evenwel niet in den geest der wet. Blijkens de Memorie van Toelichting was het niet mogelijk om alles te vermelden, maar bepaalde de wetgever zich tot het opgeven van het voornaamste, opdat daaruit voor het overige een besluit afgeleid kon worden <sup>2)</sup>. Hij noemde daarom in art. 135 alleen de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid als onderwerpen van plaatselijke wetgeving op <sup>3)</sup>. Hieronder valt veel, vooral wat de beide laatste punten aangaat, waarbij niet alleen deze of gene maar alle gemeenten gelijkelijk belang hebben. Of moeten deze woorden weder opgevat worden onder de genoemde beperking, en dus alleen, voor zooverre zij voor eene bepaalde

<sup>1)</sup> Mr. de Vries. bl. 27 vlg.

<sup>2)</sup> Mr. Francken. bl. 283.

<sup>3)</sup> Art. 135. «Aan hem behoort het maken van de verordeningen «die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid «worden vereischt en van andere betreffende de huishouding der gemeente».



gemeente, eene met de bijzondere behoeften van die gemeente overeenstemmende regeling behoeven? Zulk eene beperking ligt niet in de woorden van art. 135, het artikel luidt algemeen; ware zulks de bedoeling, de redactie zou anders geweest zijn, daar dan toch van de opgenoemde onderwerpen al zeer weinig zou overblijven en het meeste aan den Rijkswetgever zou toekomen. Bovendien blijkt de bedoeling hiervan nog nader uit art. 188. Hier wordt over politie gesproken, waaronder, volgens de Memorie van Beantwoording, de handhaving der openbare orde en der daaromtrent gemaakte plaatselijke verordeningen verstaan wordt <sup>1)</sup>, over de schouwburgen, herbergen, tapperijen en alle voor het publiek openstaande gebouwen en samenkomsten, openbare gemakkelijkheden en openlijke huizen van ontucht. Wanneer nu de wetgever deze zaken, waarvan verschiedene aan alle gemeenten gemeen zijn, uitdrukkelijk tot de huishoudelijke rekent, dan zal men ook aan art. 135 niet die beperkte beteekenis kunnen geven, want er bestaat geen roden waarom er voor deze zaken eene andere ratio legis zijn zou <sup>2)</sup>. Een anderen grond voor dit gevoelen geeft art. 151. Wanneer dit zegt dat bepalingen van plaatselijke verordeningen, in wier onderwerp door eene wet, een algemeenen maatregel van

---

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 375.

<sup>2)</sup> Mr. v. Oosterwijk, die dit gevoelen niet deelt, meent bl. 697 echter, dat de verordeningen op de huizen van ontucht om art. 188 door de wet tot eene zaak van plaatselijk belang verklaard zijn, hoewel hij de jure constituendo geloofst, dat er veel reden zijn zou, om die als eene zaak van Rijksbelang aan te merken. Waarom zou evenwel de wetgever dit als huishoudelijk aangemerkt, en een ander gevoelen omtrent andere zaken, tot de zedelijkheid of gezondheid betrekking hebbende, omhelsd hebben?

inwendig bestuur, of eene provinciale verordening voorzien wordt, van regtswege ophouden te gelden, dan onderstelt de wet de mogelijkheid, dat eene zaak plaatselijk geregeld zij, die later voor eene algemeene regeling vatbaar geacht wordt. De wet erkent dus de bevoegdheid tot regeling bij plaatselijke verordening van onderwerpen, waarin de algemeene of provinciale wetgever zou kunnen voorzien, en dit zullen wel geen zaken zijn, die met de eigenaardigheid van iedere plaats ten naauwste samenhangen.

Dit beginsel werd door den Minister van Binnenlandse Zaken, bij missive van 15 April 1858 <sup>1)</sup>, gehuldigd. Eene gemeente had eene verordening ter bevordering der koepokinenting en voorkoming van besmettelijke ziekten vastgesteld. Gedeputeerde Staten vroegen vernietiging dier verordening, omdat dit eene aangelegenheid van Rijksbelang was en dus niet door provinciale of plaatselijke verordeningen geregeld kon worden. De Minister antwoordde hierop, dat hij deze meening niet deelde. «Wel gold het hier een belang, dat geacht kon worden voor alle gemeenten te bestaan, maar men kon daarom nog niet aannemen, dat het als een algemeen «Rijksbelang, in den zin van art. 150, te beschouwen «zou zijn, zoolang niet de algemeene wetgever het zich «bepaald had aangetrokken» <sup>2)</sup>. Ook de Hooge Raad oordeelde in zijn arrest van 11 Febr. 1862, dat het krachtens art. 135 tot die onderwerpen behoort, waaromtrent het maken van verordeningen aan den Raad is opgedragen <sup>3)</sup>.

De gemeentebesturen zullen zich dus, bij het maken

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 651.

<sup>2)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 657, 659.

<sup>3)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 660.



van verordeningen, moeten afvragen: Behoort het onderwerp tot die zaken, die alleen door den Rijkswetgever geregeld kunnen worden, of aan den provincialen wetgever zijn opgedragen, en is er door deze nog niet in voorzien? Zoo neen, dan zijn zij bevoegd om de noodige bepalingen daaromtrent te maken. De missive van den Minister van Binnenlandsche Zaken, van 28 Aug. 1856<sup>1)</sup>, zeide dan ook zeer juist: «Indien de regeling van eenig onderwerp aan de wet is opgedragen, gelijk ten aanzien van het burgerlijk regt enz. in art. 146 der Grondwet geschied is, dan staat het den plaatselijken wetgever zeker niet vrij daaromtrent voorschriften te geven. Heeft echter zoodanige opdracht niet plaats gehad, en is dat onderwerp niet in eene algemeene verordening geregeld, dan kan men den plaatselijke besturen de bevoegdheid niet betwisten, daarin, voor zooveel hunne gemeente betreft, te voorzien». Deze opmerking werd gemaakt naar aanleiding van bezwaren door Gedeputeerde Staten ingebracht tegen eene verordening, houdende voorschriften voor uitdragers en opkoopters van goederen. Neemt men met Mr. van Oosterwijk<sup>2)</sup> aan, dat het hier niet zoozeer voorkoming, als wel opsporing van gepleegde misdrijven betreft, dan is het een onderwerp tot de strafvordering behoorende en dus volgens art. 146 der Grondwet de magt van den plaatselijken wetgever te boven gaande. Hier mag dan de reden, dat de algemeene wetgever niet geregeld heeft, niet in aanmerking komen, want al had deze niets uit het gebied der Strafvordering tot stand gebragt, dan bleef het toch

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 706.

<sup>2)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 705. Verg. de wet van 3 Junij 1859, Stbl. no. 44, over het koopen van militaire goederen.



volgens de Grondwet een onderwerp boven het bereik der gemeentebesturen <sup>1)</sup>. Het is intusschen de vraag, of hier niet van eenvoudige politievoorschriften sprake was, die de plaatselijke besturen krachtens art. 2 der wet van 21 Mei 1819, (Stbl. n<sup>o</sup>. 34), aan de patentpligtigen in de uitoefening van hun bedrijf konden opleggen.

Mag eene wet of eene provinciale verordening door de plaatselijke besturen aangevuld worden? Als algemeene regel moet voorop gesteld worden, dat met betrekking tot onderwerpen, uitdrukkelijk aan het Rijks- of provinciaal gezag opgedragen, geene nadere bepalingen door hen gemaakt mogen worden, tenzij dit omtrent een of ander punt bepaald mogt vergund zijn. Zoo vernietigde het Kon. besluit van 24 Sept. 1860 eene verordening, die voorschriften inhield omtrent de inschrijving van matrozen van visschersvaartuigen in de monsterrol en het in dienst nemen van hen, op grond dat dit, als geregeld in het tweede boek Wetboek van Koophandel, eene zaak van Rijksbelang was<sup>2)</sup>. Een gansch ander geval is het omtrent die onderwerpen, die uit den aard der zaak tot de zorg van de plaatselijke besturen behooren, maar om de eene of andere reden door den algemeenen wetgever geregeld zijn. Soms wordt hun de vergunning tot uitbreiding uitdrukkelijk verleend, b. v. in art. 58 der wet van 26 Jan. 1815 <sup>3)</sup> houdende bepalingen omtrent den vervoer van buskruid en in art. 3 Kon. besluit van 24 Nov. 1829 <sup>4)</sup>, houdende

---

<sup>1)</sup> W. C. D. Olivier. Proeve over de beperkingen van den eigendom door het politieregt. bl. 193, 194.

<sup>2)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 553.

<sup>3)</sup> Stbl. no. 7.

<sup>4)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 73.



een reglement op de dienst der openbare middelen van vervoer te lande. Maar als dit niet geschied is, gelijk b. v. het geval is met het vierde boek van den Code Pénal en eenige andere wetten soms nog van Franschen oorsprong? Men heeft wel eens gezegd, b. v. de Regering in 1855 en 1857 <sup>1)</sup>, dat uitbreiding toegestaan moet worden omdat anders de wetgevende magt in de meeste onderwerpen van politie voor de gemeentebesturen onmogelijk zijn zou. Dit zijn evenwel redenen van convenientie, die niet in aanmerking mogen komen, als er gevraagd moet worden, of zij het recht hebben. En dit kan hun niet ontzegd worden, mits zij niet vervallen in het verordnen of strafbaar stellen van dát bepaalde feit, dat reeds onder het bereik van den algemeenen wetgever viel. Dat punt toch is daardoor eene zaak van Rijksbelang geworden en dus volgens art. 150 boven hunne bevoegdheid geplaatst. Strengere toepassing van dit beginsel vindt men in het Kon. besluit van 29 Maart 1854 <sup>2)</sup>, vernietigende eene verordening, die straffen bepaalde op het uitroeijen van rupsennesten, op grond dat hierin de wet van 26 Ventôse an IV voorzien had. Hier had de Raad dus geordend, alsof die wet niet bestond. Heeft dus een hogere wetgever eene bepaalde overtreding strafbaar gesteld, dan kan de Raad deze niet veranderen of er eene andere straf tegen bepalen, maar wel de niet voorziene punten zelf regelen, krachtens de hem door de wet opgedragen magt om voor de huishouding der gemeente verordeningen te maken. Zoo straft art. 471 n<sup>o</sup>. 4 C. P. hen, die zonder noodzaak op de openbare straat zaken nederleggen, waardoor de

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 702.

<sup>2)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 19. Mr. v. Oosterwijk. bl. 550.

doorgang belemmerd wordt. Dit staat het maken eener verordening niet in den weg, verbiedende om op of aan de openbare straten voorwerpen te leggen, zonder zedelijk weder weg te ruimen, of wel om buiten 's huis eenig gereedschap uit te stallen. Hiervan heeft de Hooge Raad de geldigheid aangenomen bij de arresten van 21 Febr. 1854 en van 27 Jan. 1852 <sup>1)</sup>. Het gold hier, als men wil, wel dezelfde zaak, maar die feiten vielen niet onder art. 471 C. P., daar het belemmeren van den doorgang het criterium der wetsbepaling was. En hiertoe had de Raad het regt krachtens de hem verleende bevoegdheid, om voor de openbare orde te zorgen. Het is dus hier niet zoozeer aanvulling der wet, als wel eigen voorziening in niet door die wet geregelde gevallen <sup>2)</sup>.

Staat echter art. 151 niet de aanvulling eener wet of provinciale verordening in den weg? Wel is waar slaat dit artikel alleen op het geval, dat de wet of provinciale verordening zaken regelt, waarin reeds door de gemeentebesturen voorzien is en die dus *na* de plaatselijke verordening tot stand komt. Maar wanneer de wet zegt, dat plaatselijke verordeningen, in wier onderwerp door algemeene verordening wordt voorzien, van regtswege ophouden te gelden, dan ligt hierin ook het verbod om bij plaatselijke verordening te regelen, wat reeds bij algemeene verordening voorzien is. Intusschen moet men ook hier onderscheiden en vragen, of het onderwerp

---

<sup>1)</sup> Wbl. van het Regt n<sup>o</sup>. 1651. Gemeentestem n<sup>o</sup>. 21. Jhr. Mr. C. de Jonge. Eenige beschouwingen omtrent plaatselijke wetgeving in verband met voorziening bij eene algemeene wet. Bijdr. VII. bl. 4 vlg.

<sup>2)</sup> Mr. de Vries bl. 90. Mr. P. H. van Karnebeek. Nieuwe Bijdr. voor Regtsgel. en Wetg. VII. 30 vlg. Bijdr. tot de kennis van Staats- prov. en gemeentebestuur VII. 304 vlg. Mr. A. A. de Pinto in Bijdr. I. 204.



uit den aard der zaak tot de bevoegdheid der plaatselijke besturen behoort of wel hun uitdrukkelijk is opgedragen, in welke gevallen zij tot aanvulling bevoegd zijn. Om de zaak met een enkel voorbeeld op te helderen. De Kon. besluiten van 3 Nov. 1861 <sup>1)</sup> geven bepaalde voorschriften omtrent het aanleggen en bijhouden van bevolkingsregisters. Mogen de plaatselijke besturen de daarin gegeven voorschriften aanvullen? Naar het mij voorkomt, ontegenzeggelijk. De gemeentewet draagt in art. 140 aan den Raad uitdrukkelijk op, om, in overeenstemming met algemeene of provinciale voorschriften, de noodige verordeningen te maken tot verdeling der gemeente in wijken en tot opmaking van volledige staten der bevolking en harer huizing. Het betreft dus hier een onderwerp dat de wet zelve aan de plaatselijke besturen ter regeling heeft opgedragen. Al had dus art. 10 van het Kon. besluit <sup>2)</sup> niet gezegd dat de gemeentebesturen binnen zes maanden, na de afkondiging van dat besluit, verordeningen zouden maken, waardoor de ingezetenen verplicht werden om van de verhuizingen binnen de gemeente regelmatig kennis te geven, dan waren zij krachtens art. 140 hiertoe en tot het geven van andere voorschriften, die zij voor de volledigheid der bevolkingsstaten noodig achten, volkomen bevoegd.

Bij twijfel, zegt zeer juist Mr. v. Karnebeek <sup>3)</sup>, omtrent de bevoegdheid van den plaatselijken tegenover den algemeenen wetgever, moet vooreerst gevraagd worden, of het onderwerp, dat men wil regelen, uit zijn aard tot de huishouding der gemeente behoort. Zoo ja, dan

<sup>1)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 94 en 95.

<sup>2)</sup> Stbl. no. 95. Verg. Mr. v. Oosterwijk. bl. 798 vlg.

<sup>3)</sup> Mr. P. H. v. Karnebeek, Bijdr. voor Staats enz. VII. 306, 307.



wordt het onderwerp niet aan de bevoegdheid van den plaatselijken wetgever onttrokken, wanneer de algemeene wetgever een gedeelte daarvan regelt, maar blijft de plaatselijke wetgever bevoegd voor hetgeen de algemeene wetgever gemeend heeft niet te moeten regelen.

In dit opzigt is dus aan de gemeentebesturen een ruim veld overgelaten, waarop zij zich vrij bewegen kunnen. Hun is de geheele gemeentelijke politie overgelaten, uitgenomen de reeds door andere magten geregelde gevallen. Wanneer wij dit vergelijken met den toestand, die er onder de vroegere Reglementen bestond, waar wij op zoo talrijke inbreuken op hunne wetgevende magt gemaakt telkens moesten wijzen, kan het niet ontkend worden, dat hierin een groote vooruitgang merkbaar is. Waarlijk, wanneer wij alle onderwerpen aan hunne zorg toevertrouwd nagaan, vinden wij geen reden om te klagen over het weinige dat hun is overgelaten. Zij zullen echter moeten zorgen, dat zij de vrijheid der ingezetenen niet nutteloos door keuromanie aan banden leggen, en er bovenal acht op moeten geven, dat hunne verordeningen in het algemeen belang van alle ingezetenen strekken, en sommigen niet te veel drukken.

De plaatselijke verordeningen verdeelt de wet in twee soorten, die waartegen straf bedreigd wordt en die waarbij dit niet het geval is. Wat de laatste aangaat, zij behoeven alleen aan Gedeputeerde Staten medege-deeld te worden, wanneer deze daartoe aanvraag doen (art. 152), behalve wat de onderwerpen aangaat behandeld in art. 6, 16, 28, 31, 53, 55, 103 en 107. De strafverordeningen moeten allen opgezonden en kunnen, spoed vereischende gevallen uitgezonderd, eerst afgekondigd worden, nadat Gedeputeerde Staten de ontvangst gemeld hebben, tenzij dit inhoudt, dat schorsing



of vernietiging aan den Koning aangevraagd is (art. 167, 169). Deze bepaling vindt hierin haren grond, dat er dan onderzocht worde, of een bestuur welligt zijne bevoegdheid overschreden heeft. Dit voorschrift is dus in het belang der ingezetenen gegeven, ter voorkoming dat iemand tot straf veroordeeld worde wegens overtreding eener verordening, die later wegens strijd met de wet of het algemeen belang vernietigd wordt. Nu zal die vernietiging doorgaans plaats hebben, vóór zij afgekondigd en dus voor de ingezetenen verbindend wordt.

### § 5.

In het bestuur der gemeentezaken is de Raad in den regel vrij, en behoeven zijne handelingen geene goedkeuring. Ten opzichte evenwel van sommige zaken is hierop uitzondering gemaakt en wel voornamelijk in die, waarin de gemeente als burgerlijk persoon optreedt. Het is dus hier, dat wij de zoogenaamde voogdij van Gedeputeerde Staten aantreffen. Om de gowigtige gevolgen, die zulke handelingen voor de gemeenten na zich kunnen slepen en waarvan hare toekomst kan afhangen, is deze toestemming voorgeschreven <sup>1)</sup>. Men heeft wel eens gevraagd, of dit preventief toezigt niet door een krachtig en juist werkend repressief stelsel vermeden had kunnen worden <sup>2)</sup>? Volgens dit stelsel

---

<sup>1)</sup> De Staten van Noord-Holland wilden, in hun verslag over de gemeentewet, alle daden van beheer aan de gemeentebesturen vrijlaten, evenals als of zij door de wet eene algemeene volmagt bezaten om als goede huisvaders te beheeren, terwijl dan voor al wat buiten daden van enkel beheer ligt, goedkeuring zou kunnen worden gevraagd.

<sup>2)</sup> Jhr. Mr. C. de Jonge. Iets over het toezigt op de besluiten der gemeentebesturen volgens art. 141 der Grondwet. Bijdr. voor Staats enz. IV. 25 vlg.

hadden de gemeentebesturen geheel vrij moeten zijn en alleen dan wanneer zij een besluit namen, dat naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet in het wezenlijk belang der gemeente was, had dit vernietigd behooren te worden. Overbodig zij het aan te merken, dat dan dat toezigt niet wordt weggenomen, maar alleen het resultaat, waartoe Gedeputeerde Staten mogten komen, zich in een anderen vorm zou openbaren. Zulk een besluit zou dan vernietigd moeten worden, maar krachtens welk beginsel? Alleen zou hier dan sprake kunnen zijn van strijd met het algemeen belang der gemeente. Dat dit juist de deur openzet voor de grootste centralisatie, zal later aangetoond worden<sup>1)</sup>. Kunnen de gemeenten in deze belangrijke zaken niet geheel aan zich zelve worden overgelaten, dan is goedkeuring veel beter dan dat andere middel, waardoor alle vrijheid en zelfstandigheid vernietigd wordt.

Vooraf dient opgemerkt te worden, dat als de goedkeuring geweigerd wordt, er geclogenheid is om bij den Koning voorziening te vragen (art. 200, 209, 227). Hierdoor is dus gezorgd, dat de plaatselijke besturen niet te veel van Gedeputeerde Staten afhankelijk zijn.

Deze goedkeuring wordt vereischt:

Op sommige beschikkingen over gemeente-eigendom en andere regtshandelingen (art. 194). De reden hiervan is, zooals Thorbecke zeide: «omdat de gemeente goederen behooren aan de allen overlevende «universitas, waarin de tegenwoordige leden niet meer «regt hebben, dan hunne opvolgers. Het is hun dus «niet geoorloofd, het nageslacht te verkorten; de goederen en inkomsten mogen niet zonder voldoende reden

<sup>1)</sup> Zie bl. 153.



«vervreemd of verminderd, geene belastende verbindtenissen roekeloos, of in 't belang enkel van het oogenblik, «aangegaan worden. De hoogere Staats- of provinciemagt «is de natuurlijke zaakwaarnemer van de latere bezitters»<sup>1)</sup>. Dat bij vervreemding van gemeente-eigendom toestemming gevorderd wordt kan niet gelaakt worden, al was het maar alleen om te verhoeden, dat tot zulke handelingen ligtvaardig worde overgegaan, ten einde daardoor verhooging van belastingen voorloopig te verschuiven en zodoende den toestand van de gemeenten in de toekomst te bezwaren. Is die goedkeuring echter wel noodig bij onderhandsche aanbestedingen en het in gebruik geven van eigendommen vooral in groote steden? Zal hiertegen door de publiciteit niet genoeg gewaakt worden? Zulk een post zal toch op de begrooting voorkomen, en als die aanzienlijk is, afzonderlijk besproken worden. Ligt hierin geen voldoende waarborg tegen mogelijke misbruiken en tegen benadeeling der gemeente?

De wet onderscheidt bij de eigendommen, roerende en onroerende goederen. Alleen bij beschikking over de onroerende, inschrijvingen in een der grootboeken van de Nederlandsche schuld, van schuldbrieven of vorderingen, wordt goedkeuring vereischt. Van verschillende zijden <sup>2)</sup> is evenwel gevraagd, of de onderscheiding, die de wetgever hier maakt, wel overeenkomstig de Grondwet is, of deze niet het oog op iedere soort van gemeente-eigendom heeft? De redactie van art. 141 der Grond-

---

<sup>1)</sup> Aanteekening op de Grondwet. II. bl. 157. Eerst in 1805 werd de ruime gemeentelijke bevoegdheid in dit opzigt beperkt. bl. 62.

<sup>2)</sup> Mr. Duymaer van Twist. bl. 102, 103. Jhr. Mr. C. de Jonge. Bijdr. IV. 27 vlg. Mr. C. J. W. N. van Hengst. Ecnige opmerkingen over het eigendomsregt der gemeenten. bl. 70.



wet<sup>1)</sup> is zeker niet gelukkig, maar in de bedoeling heeft het zeker niet gelegen, om aan art. 141 eene zoo verre strekking te geven, want anders ware het geene beperking maar eene afbreking van art. 140 geweest. De uitleg, die de gemeentewet er aan geeft door de woorden: «welke de wet aanwijst», ook op gemeente-eigendom te laten slaan, stemt toch, al is zij ook eenigzins gewrongen, met den vermoedelijken wil van de Grondwet overeen.

Naar aanleiding van dit art. 194 komt nog eene vraag, in den laatsten tijd behandeld, ter sprake. Het geval heeft zich voorgedaan, dat eene gemeente golden in kas hebbende, die ze voor het oogenblik niet behoefde uit te geven en die ze niet renteloos wilde laten liggen, deze op beleening of prolongatie besloot uit te zetten. Heeft zulk een besluit goedkuring van Gedeputeerde Staten noodig? Hoewel de wet er niet van spreekt, kan het niet ontkend worden, dat het hier een geval geldt, waarvoor de ratio legis dezelfde is, als voor de andere in dit artikel opgenoemd. De strekking er van is blijkbaar, om de gemeenten voor mogelijk finantiëel nadeel te behoeden en te zorgen, dat er niet ligtvaardig met hare bezittingen gehandeld worde. Dit nu is evenzeer het geval met het uitzetten van gelden op prolongatie, waar tegenover de voordeelen, die er behaald kunnen worden, altijd de mogelijke nadeelen staan bij plotselinge daling der beurs en vooral als geen solide effecten tot onderpand genomen zijn, of er

---

<sup>1)</sup> Art. 141. «De besluiten der gemeentebesturen, rakende de beschikking over gemeente-eigendom en zoodanige andere burgerlijke «regtshandelingen, welke de wet aanwijst, alsmede de begroefingen «van inkomsten en uitgaven, worden aan de goedkuring der provinciale Staten onderworpen».



niet voor het steeds aanwezig zijn van een behoorlijk surplus gezorgd wordt. Hoewel deze redenen volkomen juist zijn, mogen zij m. i. niet in aanmerking komen. Tegenover den geest van de wet staan de duidelijke woorden. De besluiten van den Raad hebben geene goedkeuring noodig, dan alleen in de gevallen in de wet opgenoemd. Art. 194c, eene uitzondering op den algemeenen regel van art. 137, noemt het hier behandelde geval niet op. Men moet dus aannemen, dat de wetgever hierop geene goedkeuring noodig heeft geoordeeld. Of wil men, dat het hier een geval geldt door de wet in het geheel niet voorzien, dan zal men er ook den regel van art. 137 en niet de uitzondering van art. 194 op moeten toepassen. Deed men dit niet, dan zou men als beginsel voorop moeten stellen: alle gemeenten zijn onbevoegd, tenzij in de gevallen, waarin de wet haar bevoegd verklaart, wat zoowel met de Grondwet als met de Gemeentewet in strijd is. Het Kon. besluit van 15 Dec. 1870 <sup>1)</sup> leidde uit het zwijgen der wet de bevoegdheid der gemeentebesturen tot die handeling zonder hooger goedkeuring af. Indirect zullen Gedeputeerde Staten hunne toestemming moeten geven, krachtens art. 213, daar zulk een Raadsbesluit eene wijziging der begrooting medebrengt. De gelegenheid is hun dus gegeven, om, waar zij meenen dat niet genoeg voor behoorlijke waarborgen gezorgd is, hunne goedkeuring te weigeren <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 196.

<sup>2)</sup> Bij K. B. van 15 Dec. 1866. Bijdr. voor Staats enz. XIII. bl. 251, is aan zoodanig Raadsbesluit goedkeuring onthouden, op grond dat er geen genoegzame waarborgen tegen benadeeling der gemeente te geven zijn. Hoewel dit besluit de bevoegdheid der plaatselijke besturen om geld op prolongatie uit te zetten niet ontkent, meent het echter dat

## § 6.

Ook het instellen, afschaffen of veranderen van jaarmarkten of gewone marktdagen vereischt goedkeuring (art. 195). De Grondwet spreekt hier niet van; of daarom deze bepaling voor ongrondwettig te houden is mag betwijfeld worden<sup>1)</sup>. De wet toch zou de bevoegdheid der gemeentebesturen regelen; kan deze nu niet voor eene zaak goedkeuring eischen, hoewel de Grondwet die niet opnoemt? Is dit het geval niet, dan ware art. 124 ook daarmede in strijd. Iets anders is het evenwel, of die goedkeuring hier noodig is<sup>2)</sup>. Als reden werd opgegeven, dat het hier niet geldt een louter huishoudelijk gemeentebelang, dat in dit geval de perken van de verordeningen zich uitstrekken buiten de gemeenten, over andere gedeelten van de provincie, buiten de provincie zelfs. Het geldt hier een groot algemeen

zulk een maatregel niet overeen te brengen is met een behoorlijk beheer der finantiën. Niet alleen in dat bepaalde geval wordt de maatregel afgekeurd, maar in 't algemeen gezegd dat de wet niet genoeg waarborgen oplevert, en dat het niet in den geest der wet schijnt te liggen dat de gemeentebesturen het geld der gemeente op belcening uitzetten. Mogen echter zulke redenen wel in aanmerking komen? Gedeputeerde Staten en de Regering moeten, naar 't mij voorkomt, in ieder geval alleen onderzoeken, of er genoeg gezorgd is tegen mogelijke benadeeling, zooals geschiedde in het K. B. van 15 Dec. 1870. Tot de handeling zelve toch zijn de plaatselijke besturen bevoegd, die behoeft dus niet beoordeeld te worden. Indien iedere wijziging in de begrooting gepaard moest gaan met een onderzoek naar het al of niet wenschelijke van de voorgedragen zaak, waar blijft dan de vrijheid van handelen der gemeentebesturen?

<sup>1)</sup> Jhr. Mr. C. de Jonge. Bijdr. IV. bl. 56.

<sup>2)</sup> De Staten van Utrecht maakten in 1850, bij hun verslag over het ontwerp van gemeentewet, de opmerking, dat het aanleggen van markten vrij en onbelemmerd aan de plaatselijke besturen diende te worden overgelaten.



belang, het belang van den handelsomgang. Op dien handelsomgang moet niet door eenzijdige plaatselijke begrippen, door eenzijdige, uitsluitend plaatselijke belangen inbreuk worden gemaakt <sup>1)</sup>. Maar juist in het belang van den handelsomgang ware het wenschelijk geweest, dat dit voorschrift niet gegeven ware. De verschillende gemeentebesturen zullen bij het vaststellen van marktdagen, vooral het belang hunner gemeente op het oog hebben en zorgen, dat die markten op zulke dagen plaats hebben, waarop de meeste handelaars komen kunnen en ingezetenen en vreemden er het meeste voordeel van zullen hebben. Wordt nu eene markt op denzelfden dag bepaald, waarop in eene naburige gemeente reeds eene gevestigde markt bestaat, dan zal een van beide gevallen plaats hebben, òf de nieuwe markt zal kwijnen en onbezocht blijven, òf wel, indien de plaats door hare ligging of andere omstandigheden voor den handel meer geschikt is, zal zij koopers en verkoopers lokken, spoedig in bloeienden staat verkeeren en voordeelig voor den handel zijn. In het eerste geval zou weigering van goedkeuring onverschillig zijn, maar in het andere zou die weigering bepaald ten nadeele van den handel strekken. Waarom dus goedkeuring gevorderd die, wanneer zij geweigerd wordt, niet anders dan in het nadeel van het algemeen kan zijn. Laat men de gemeenten vrij, de markten zullen vooral op die plaatsen en tijden gehouden worden, die haar in het belang van den handel daartoe het meest geschikt voorkomen <sup>2)</sup>. Door de vrije mededinging zullen zij

---

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 391.

<sup>2)</sup> Mr. B. W. A. E. Sloet tot Oldhuis Tijdschrift voor Staathuishoudkunde en Statistiek. XXIII. 423.



bloeijen, en zullen alle gemeenten pogingen in het werk stellen, om ze op de eene of andere wijze te bevorderen. Het is waar, sommige gemeenten zullen misschien van eene markt òf geheel verstoken worden, òf als die al gehouden wordt, er minder voordeel van genieten. Maar moet dan het handelsbelang aan deze of gene gemeente opgecofferd worden? In de praktijk zien wij dit gebeuren. Gedeputeerde Staten weigeren nu en dan hunne toestemming tot het veranderen of oprigten van eene markt, op grond dat dit met het belang van omliggende gemeenten in strijd zou zijn. Wel gaf de Koning dan in hooger beroep somtijds toestemming, maar dit geschiedde meestal omdat de ligging van die gemeenten zoodanig was, dat in het algemeen belang van het houden dier markten geen nadeel te vreezen was, of dat de naburige gemeenten geene vrees voor het verval van hare markten behoeften te koesteren <sup>1)</sup>. Volgt hieruit niet dat de bepaling, als voornamelijk bescherming van sommige gemeenten ten doel hebbende, juist met betrekking tot den handel afkeuring verdient? Neemt evenwel een bestuur een besluit, dat bepaald in strijd met den algemeenen handelsomgang is, dan kan het op grond van art. 153 vernietigd worden en het doel om het handelsverkeer boven plaatselijke begrippen te stellen, zal dan evenzeer bereikt worden.

Merkwaardig is het, dat in België, waar de gemeenten zich toch niet in zooveel meer vrijheid kunnen verheugen, genoemde bepaling, die in art. 82 § 1 der loi provinciale ook voorkwam, in 1870 is afgeschaft <sup>2)</sup>, en in dit opzigt

<sup>1)</sup> K. B. 19 Julij 1864 en K. B. 4 Jan. 1865. Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur. IV. bl. 243 en 244 en V. bl. 18 en 19.

<sup>2)</sup> Wet van 27 Mei 1870 apportant des modifications à la loi provinciale. Moniteur Belge van 29 Mei 1870.



algeheele vrijheid tot stand is gekomen. Zeer juist zeide het exposé des motifs: «des foires et marchés ne s'établissent et ne se maintiennent que là où ils sont réellement utiles, et il n'est pas juste d'en empêcher la création dans le seul but de protéger contre les effets de la concurrence, des communes actuellement en possession de pareils établissemens.»

Den 21<sup>en</sup> September 1869 werd hier te lande een wetsontwerp ingediend, om achter art. 195 der gemeentewet te voegen: «uithoofde van ziekten die de volksgesondheid bedreigen of andere bijzondere omstandigheden, kunnen de kermessen, jaarmarkten of andere markten in eene of meer gemeenten door Ons bij maatregel van inwendig bestuur geschorst worden voor niet langer dan één jaar.» Dit ontwerp is nooit in discussie gekomen. Dezelfde bepaling is onlangs den 21<sup>en</sup> Aug. in het wetsontwerp houdende voorziening tegen besmettelijke ziekten in art. 15 herhaald<sup>1)</sup>. Hoe waar het moge zijn dat als besmettelijke ziekten heerschen, het houden van kermessen ten hoogste nadeelig is en de verspreiding der ziekte zeer bevordert, is het echter de vraag of zulk een ingrijpende maatregel in het vrije gemeentebeheer wel voldoende gewettigd is. Men verlicze toch niet uit het oog, dat indien die magt aan den Koning werkelijk geschonken wordt, vele gemeenten huiverig zullen zijn om uit eigen beweging de kermis te schorsen. Over 't algemeen neemt de Raad niet gaarne een maatregel die, al is hij nuttig of noodzakelijk, aan de burgerij niet welgevallig is. Zal

---

<sup>1)</sup> Art. 15: «Bij epidemische verspreiding van besmettelijke ziekten kan het houden van kermessen en jaarmarkten, waar zij niet van gemeentewege geschorst zijn, door Ons verboden worden in aan te wijzen gemeenten, gewesten of het geheele Rijk».

het gevolg er niet van zijn, dat menige Raad, afkeerig van eigen initiatief, het aan de Regering zal overlaten, om het ongenoegen der burgerij op hare schouders af te schuiven? Teregt zeide het Voorloopig verslag der Tweede Kamer op het wetsontwerp van 1869: dat al bestaat er zwakheid bij een enkel bestuur, er geen aanleiding uit mogt genomen worden tot zulk eene voordragt. «Die onverantwoordelijke zwakheid zou door deze wet aangemoedigd worden, omdat zij de gemeentebesturen «van hunne verantwoordelijkheid in dit opzigt ontslaat «en daardoor de, dikwerf tegen den aandrang van een «deel der ingezetenen noodzakelijke, kracht tot handelen «verlamt»<sup>1)</sup>. Maar, zegt men, als de Regering zulk een maatregel niet kan nemen, dan kan de achteloosheid van een enkel bestuur het geheele land aan epidemische ziekten bloot stellen en moet daar niet tegen gewaakt worden? Zeer zeker; maar men passe art. 153 toe, en vernietige zulk een besluit van den Raad als strijdig met het algemeen belang<sup>2)</sup>. Men late toch vooral groote verantwoording op de gemeentebesturen rusten, dit is het eenige middel om hen tot krachtig handelen op te wekken. Zij moeten weten, dat zij alleen voor hunne daden aansprakelijk zijn en zich niet achter eene hoogere magt kunnen verschuilen.

### § 7.

De begrooting door den Raad op te maken is aan

<sup>1)</sup> Gemeentestem no. 847.

<sup>2)</sup> Men voert hier tegen aan, dat al wordt zulk een besluit vernietigd, dit doorgaans te laat geschiedt, dikwijls eerst nadat de kermis afgevoeren is. Dit bezwaar moge juist zijn, maar ware het niet mogelijk den administrativen omslag wat eenvoudiger te maken en in zulk een geval met wat meer spoed te handelen?



de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen (art. 207 gemeentewet en art. 141 Grondwet). Eene groote magt wordt hun hierdoor geschonken, daar deze zich tot alle posten, zelfs die van de huishouding uitstrekt. Wordt hierdoor evenwel art. 140 Grondwet niet tot een ijdel voorschrift gemaakt, daar nu toch indirect voor alle handelingen goedkeuring voorgeschreven is? Voorzeker is het eene groote beperking van de vrijheid der gemeentebesturen. Men mag evenwel niet vergeten, dat er tusschen goedkeuring van eene bepaalde handeling en van een daaruit voortkomende post op de begrooting, onderscheid is. Want is deze voor eene handeling voorgeschreven, dan zal onderzocht moeten worden, of deze wel in het belang van de gemeente is en soms niet nadeelige gevolgen na zich kan slopen; kortom, alles zal zeer naauwkeurig overwogen moeten worden. Iets anders is het met de begrooting <sup>1)</sup>. Hier is die handeling bijzaak, alleen zal nagegaan moeten worden, of overeenkomstig dat besluit wel gehandeld is, of er niet te veel of te weinig voor gerekend is en of er misbruiken uit kunnen ontstaan; voornamelijk zal dus het geldelijk belang in 't oog moeten gehouden worden, terwijl de zaak zelve, als tot de bevoegdheid der gemeentebesturen behoorende, zooveel mogelijk in 't midden gelaten kan worden. Werd b. v. voor het aangaan van geldleeningen geene goedkeuring vereischt, dan zou bij de begrooting dit besluit niet ter sprake behoeven te komen, alleen zou gelet moeten worden, of de noodige gelden wel voor de renten en aflossing aanwezig waren

---

<sup>1)</sup> Verg. Weckblad voor de burgerlijke administratie no. 1145 en 1146, en de redevoering van Mr. Smidt in de Tweede Kamer gehouden. Bijblad van de Nederl. Staats-Courant. Zitting 1870—1871 bl. 695.



en de gemeente dus in dit opzigt hare verplichtingen zou nakomen. Hooger toezigt is bij de begrooting vooral voorgeschreven, opdat de gemeenten voor hare financiën goed zorgen en de uitgaven aan de inkomsten evenredig zijn. Bovendien is het noodig om te kunnen zien, of de uitgaven, waartoe zij verplicht zijn, b. v. de bezoldiging van den Burgemeester enz. wel met de gegeven voorschriften strooken. «Deze uitgebreide bevoegdheid», zegt de Bosch Kemper over het toezigt sprekende<sup>1)</sup>, «kan ten hoogste nadeelig werken, «wanneer de Gedeputeerde Staten door groote bemoei-  
«zucht zich laten leiden, of wel, hetgeen nog erger  
«is, een onzelfstandige trap zijn van de centralisatie,  
«die van den Minister uitgaat. Daarentegen kan die  
«uitgebreide bevoegdheid zeer weldadig werken, wanneer  
«de Gedeputeerde Staten in den regel goedkeuren de  
«besluiten der plaatselijke besturen en slechts krachtig  
«tusschenbeide komen, wanneer zij op eenigerlei wijze  
«van misbruiken onderrigt worden».

Op de begrooting moeten natuurlijk alle uitgaven voorkomen, die uit de huishouding der gemeente voortvloeijen en niet alleen die welke de Raad zelf vaststelt, maar ook die voor hare behoeften door hoogere magten geregeld zijn, b. v. de jaarwedde van den Burgemeester, de Wethouders enz. Behalve deze moeten er ook die op gebracht worden, welke aan de gemeente, niet zoozeer als zelfstandig ligchaam maar als deel van den Staat, door de gemeentewet zelve of door andere wetten opgelegd zijn. Het zijn dus die uitgaven, welke, indien zij niet bepaald op de gemeenten gelegd waren, op de

---

<sup>1)</sup> Handleiding tot de kennis van het Ned. Staatsregt en Staatsbestuur. bl. 628.



Staatsbegrooting moesten voorkomen. Dikwijls is er dan ook op gewezen, dat er nu een weg geopend is voor groote willekeur <sup>1)</sup>, en dat hierdoor de gemeenten zwaar en boven hare krachten belast worden, terwijl de Staatsbegrooting er schijnbaar door verligt wordt. Wij behoeven hier slechts te wijzen op de kosten van het aanleggen en bijhouden der registers van den burgerlijken stand, die nog verhoogd worden door de verpligte zegeling dier registers, waardoor de gemeenten schatplichtig worden aan den Staat; de kosten van het aanleggen en bijhouden van de dubbelen der leggers en plans van het kadaster, hetgeen uitsluitend in het belang van het Rijk geschiedt; de kosten van oprigting en inrigting van huizen van bewaring <sup>2)</sup>, hetgeen eveneens een onderwerp van Rijks- en niet van gemeentezorg behoorde te zijn. Maar, deze bezwaren daargelaten, is het beginsel zelf te verdedigen? Wij moeten onderscheiden. Geldt het uitgaven voor zaken, waar de gemeenten weinig direct belang bij hebben, maar die den Staat meer onmiddellijk aangaan en voor wier instandhouding en goed bestuur de Staat zelf zorg blijft dragen, terwijl het gemeentebestuur de ontvangenen bevelen slechts behoeft na te komen en van alle beheer moet afzien, wat b. v. met de schutterijen het geval is, dan is het ten zeerste af te keuren <sup>3)</sup>. Het ware dan wenschelijk, dat zulke kosten voor rekening

---

<sup>1)</sup> De Staten van Noord-Holland wezen, in hun verslag over de gemeentewet, op de gevaarlijke strekking van dit artikel. De grens tusschen Rijks- en plaatselijke uitgaven zou er geheel door vervallen en allerlei kosten van Rijksbestuur konden nu aan de gemeenten opgelegd worden. Verg. Mr. B. W. A. E. Sloet tot Oldhuis. Tijdschrift voor staathuishoudkunde en statistiek. XXIII, bl. 430 vlg.

<sup>2)</sup> Wet van 30 Junij 1855, Stbl. n<sup>o</sup>. 48.

<sup>3)</sup> Verg. Weckblad voor de burgerlijke administratie n<sup>o</sup>. 802.



van het Rijk kwamen, hetgeen niet wegneemt, dat de uitvoering dier wetten aan de gemeentebesturen kon opgedragen blijven. De toestand zou er zuiverder door worden, daar de Staat er dan zooveel voor zou kunnen besteden, als hem goed dacht en niet te gelijk behoefde te vragen, of het soms de krachten van sommige gemeenten te boven ging. Een geheel ander geval is het, wanneer de eene of andere wet zaken aan de gemeentebesturen opdraagt om daar zorg voor te dragen en die ieder in zijn kring volgens de plaatselijke behoeften, in te rigten en te besturen. Hierdoor wordt dan zulk eene zaak door den wil van den wetgever als het ware tot een onderwerp van huishoudelijk belang gemaakt, wat met het onderwijs gebeurd is, hoewel de wet het beginsel niet trouw heeft volgehouden. De gemeentebesturen toch mogen hier niet alles naar goedvinden regelen. De wet heeft de grondslagen er voor gelegd en was hiertoe door de Grondwet (art. 194) geroepen; de uitvoering hiervan, het zorgen dat er voldoende onderwijs gegeven worde, komt aan de plaatselijke besturen toe. Daar de wet hen ook met de uitgaven belastte, moest het toezigt en de verdere verplichtingen, die hun werden opgelegd, in denzelfden geest, als de gemeentewet over huishoudelijke zaken bepaald heeft, ingerigt zijn. Met betrekking tot het lager onderwijs is de magt van Burgemeester en Wethouders, en van den Raad zeer uitgestrekt, in vele gevallen wordt hunne tusschenkomst vereischt en op hen rust de gewigtige taak te zorgen, dat het voldoende gegeven worde. Maar aan Gedeputeerde Staten zoowel als aan den Koning is in art. 17 de bevoegdheid toegekend, om als zij meenen dat het getal scholen in eene gemeente niet voldoende, of dat het onderwijs niet uitgebreid genoeg is, vermeerdering



te bevelen. Weigert de Raad aan dit bevel te voldoen, dan moeten Burgemeester en Wethouders er in voorzien. Zorgen deze er ook niet behoorlijk voor, dan moet het door den Commissaris des Konings geschieden, terwijl Gedeputeerde Staten door de kosten op de begrooting te brengen, voor de uitvoering moeten waken. Hier is het dus de Raad niet meer die regelt, maar hogere collegiën in zijne plaats ten koste der plaatselijke kas <sup>1)</sup>. Zulk eene inmenging moge zich laten verklaren om het groot gewigt, dat zeer te regt aan het onderwijs gehecht wordt, hetwelk men niet aan de willekeur der plaatselijke besturen mag prijs geven, maar dit bewijst alleen, dat dan de Staat er de zorg en dus ook de betaling er van op zich moest nemen. Het geldt hier toch meer dan bloote uitvoering; ware dit alleen het geval, dan zou het geven van zulke bevelen volkomen te pas komen. Maar dit zou evenzeer kunnen geschieden als het Rijk de kosten betaalde, want dan zou het eene Rijkszaak zijn, waarvan de uitvoering alleen aan de gemeenten werd opgedragen.

### § 8.

Is het vaststellen der begrooting als het werk van den Raad aangewezen, ten opzichte van een hiermede naauw verwant onderwerp, zijn de bepalingen der wet geheel anders. Volgens art. 220 stelt de Raad de jaarlijksche

---

<sup>1)</sup> Uit de moeijelikheden te Vledder, waar de Raad het aantal scholen op drie maar de Regering op zes vaststelde, blijkt het verkeerde van het aangenomen stelsel. Verg. de Bosch Kemper. Handleiding. bl. 584 en 620. K. B. 21 Febr. 1863, Stbl. no. 12. 29 Junij 1863, Stbl. n<sup>o</sup>. 97. 6 Maart 1865, Stbl. n<sup>o</sup>. 25 en 7 Sept. 1866, Stbl. n<sup>o</sup>. 122. Thorbecke «over het anarchiek verzet der gemeente, ook der Staten van Drenthe». Parl. Redevoeringen 1862—1863. bl. 215, 285, 518 vlg. 1864—1865. bl. 138, 149.



rekening en verantwoording slechts voorloopig vast, terwijl aan Gedeputeerde Staten de sluiting is opgedragen (art. 221). Nu moge dit voor vele gemeenten ongeveer op hetzelfde neerkomen, er bestaat hier toch een belangrijk verschil. Het initiatief, dat aan den Raad in bijna alle zaken toekomt, wordt hier op Gedeputeerde Staten overgebracht. Als reden werd door de Regering voornamelijk opgegeven, dat er zodoende meer kans bestond voor spoedige afdoening, dewijl anders de rekening zou blijven liggen, ingeval de Raad weigerde om die overeenkomstig den wensch van Gedeputeerde Staten te wijzigen. Conflicten zouden er door ontstaan, die moeilijk uit den weg te ruimen zouden zijn, daar ook de Koning alleen het besluit van Gedeputeerde Staten zou kunnen goed- of afkeuren, waarvan evenwel nog geene vaststelling van de rekening het gevolg zou zijn <sup>1)</sup>. Een en ander moge waar zijn, het wettigt echter m. i. zulk eene groote inmenging niet. Ware ook goedkeuring hier niet voldoende geweest? Met de rekening staat de begrooting in naauw verband, daar de laatste niet goedgekeurd kan worden, zonder dat de eerste behoorlijk gesloten is. Als eerste post van ontvangst moet toch op de begrooting het saldo van de laatst goedgekeurde rekening voorkomen. In den regel zullen daarom zulke moeilijkheden spoedig uit den weg geruimd worden, omdat, zoo zij bleven bestaan, eene geheele staking in de dienst er het gevolg van zijn zou. Om de uitzonderingen die zich kunnen voordoen, mag van een zoo belangrijk beginsel als het initiatief van den Raad, in eene zuiver huishoudelijke zaak niet afgeveken worden. Hieraan moet vastgehouden worden,

---

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 432.



daar het met de zelfstandigheid der gemeenten zoo naauw samenhangt.

§ 9.

Behalve deze uitgebreide voogdij van Gedeputeerde Staten, door de Grondwet in 't belang zoowel van de gemeenten als van den Staat voorgeschreven, is hun nog een zeer omvangrijk regt in art. 212 geschonken. In het geval moest voorzien worden, dat de Raad sommige posten op de begrooting weigert te brengen. Hoe het gemeentebestuur hiertoe te dwingen? Goedkeuring aan de begrooting te onthouden scheen niet voldoende, omdat daardoor, bleef de Raad halsstarrig, die posten er niet op zouden geplaatst worden. Men vond hiertoe het middel uit om Gedeputeerde Staten dezelfde bevoegdheid te verleenen, als aan den Raad toekomt. Hun werd het regt toegekend, die posten op de begrooting uit te trekken en, door andere niet bij de wet aan de gemeente opgelegde uitgaven te vermindern, het evenwigt tusschen de plaatselijke inkomsten en uitgaven te herstellen. Maar nu moest tevens voorzien worden in andere moeilijkheden, die zich kunnen voordoen, als namelijk Burgemeester en Wethouders weigeren last te geven om betalingen uit die posten te doen. Hier wordt dan weder hetzelfde middel te baat genomen: Gedeputeerde Staten zullen de betaling bevelen, welk besluit voor den Ontvanger als bevelschrift zal gelden (art. 225). Hierdoor is dus gezorgd, dat de gemeentebesturen zich niet aan het volbrengen van de hun opgelegde verplichtingen kunnen onttrekken. Dit regt komt aan Gedeputeerde Staten echter alleen toe omtrent die posten in art. 205 opgenoemd en welke óf door bepaalde wetten aan de gemeenten opgelegd zijn,



óf in eene goed ingerigte gemeentehuishouding niet mogen ontbreken. Onder deze laatste rekent de wet o. a. de uitgaven voor de instandhouding, bruikbaarheid, vrijheid en veiligheid der wegen, straten, vaarten enz. (art. 205<sup>l</sup> in verband met art. 179<sup>h</sup>). Weigert dus een bestuur voor den goeden staat der straten enz. te zorgen, dan kunnen Gedeputeerde Staten de daarvoor benoodigde gelden op de begrooting uittrekken.

Hoever strekt deze magt van Gedeputeerde Staten zich uit? Kunnen zij door toepassing van art. 212 de gemeente tot uitgaven verplichten, welke zij noodig oordeelen doch die de Raad niet wil? Kunnen zij b. v. kosten voor straatverlichting tegen den wil van den Raad op de begrooting uittrekken, als begrepen onder de uitgaven voor de veiligheid der straten en wegen? Gedeputeerde Staten van Groningen hebben dit gedaan, toen de Gemeenteraad van Delfzijl bij meerderheid van stemmen zulk een post weigerde goed te keuren<sup>1)</sup>. Gaat dit echter niet te ver? Wanneer verlichting voor de veiligheid van wegen noodig is, dan moet zij overal aangebragt en de begrooting van elke gemeente met de daarvoor vereischte sommen belast worden. Is zij daarentegen niet overal noodig maar van plaatselijke omstandigheden afhankelijk, kan er dan eene andere autoriteit over oordeelen dan de Raad, die met die omstandigheden bekend is? Hoe kunnen Gedeputeerde Staten zich daarover een oordeel toekennen? Intusschen schijnt het de bedoeling des wetgevers geweest te zijn, dat ook in dergelijke huishoudelijke zaken art. 212 toegepast zou worden. In de Memorie van Beantwoording<sup>2)</sup> lezen wij:

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 1074 vlg.

<sup>2)</sup> Mr. Francken. bl. 404.



«De Raad heeft het onderhoud der straten, bruggen, «vaarten enz. weggelaten. Gedeputeerde Staten zullen «den Raad op het verzuim opmerkzaam maken en her- «stel vragen. Meent hij uitgaven, welke de Staten wettig «en noodig verklaren, niet op de begrooting te moeten «brengen, omdat hij ze noch door de wet geboden, «noch noodig acht, hij kan tegen hun bevel voorziening «vragen bij den Koning. Doet hij dit niet, of wordt hij «bij Koninklijke uitspraak in het ongelijk gesteld en «weigert hij evenwel op de begrooting te brengen, «hetgeen er volgens de wet op behoort, Gedeputeerde «Staten zullen doen, hetgeen hij moest hebben gedaan». Bij de discussie zeide de Minister van Binnenlandsche Zaken dat Gedeputeerde Staten alleen van de hun gegeven bevoegdheid om kosten van onderhoud van gemeente-eigendommen op de begrooting te brengen, gebruik kunnen maken «wanneer het gemeentebestuur «de belangen der gemeentelijke huishouding verwaar- «doezende, de kosten weigert aan te vragen»<sup>1)</sup>. De be- doeling van den wetgever is dus duidelijk, om tegen te groote achteloosheid van den Raad te waken en daaraan op krachtige wijze een einde te maken. Mr. v. Oosterwijk meent echter dat Gedeputeerde Staten van dat regt in zulk een geval alleen gebruik kunnen maken, wanneer het gemeentebestuur de behoefte erkend heeft. Indien, zegt hij, Burgemeester en Wethouders een post voor straatverlichting op de begrooting brengen en de Raad deze afstemt, niet omdat naar zijn oordeel daaraan geen behoefte zou bestaan, maar omdat het iets nieuws is, waar men in de gemeente niet aan gewoon is, dan heeft men van de zijde van het gemeentebestuur eene

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 447.



erkenning der behoefte aan straatverlichting, en daardoor worden de kosten eene verplichte uitgave. Over de behoefte toch van straatverlichting evenals over elke andere plaatselijke behoefte betreffende de veiligheid en bruikbaarheid der wegen, kan krachtens art. 179h alleen het gemeentebestuur oordeelen. Of deze onderscheiding in de wet ligt, valt te betwijfelen. Hare bedoeling is, zooals wij zagen, dat Gedeputeerde Staten overal tusschenbeide kunnen komen, waar eene uitgave naar hunne meening door de wet bevolen wordt. Daarenboven is het nog de vraag, of wanneer Burgemeester en Wethouders een post voor straatverlichting op de begrooting uittrekken, hierdoor de behoefte der gemeente aan verlichting erkend wordt. Burgemeester en Wethouders kunnen die toch in hun bijzonder belang wenschelijk achten, omdat hunne woningen in de straat, waar die verlichting aangebragt wordt, gelegen zijn. Zullen nu Gedeputeerde Staten ook hieromtrent uitspraak doen en hun wil aan den Raad opdringen?

Uit het bovenstaande volgt, dat zelfs in zuiver huishoudelijke zaken, eene hoogere magt in de plaats der gemeentebesturen treden, voor hen beschikken en zich deel in de gemeente-huishouding toeëigenen kan. Of dit wel in overeenstemming met de Grondwet is, mag betwijfeld worden, daar deze blijkbaar aan de gemeentebesturen een zelfstandigen werkkring toekent en hun alleen de zorg voor de huishoudelijke zaken overlaat, behoudens het noodig toezigt. Dat eigenmagtig regelen van hoogere besturen in eene zoo bij uitstek plaatselijke aangelegenheid, als het opmaken der begrooting, is voornamelijk toegestaan, om de gemeenten te verplichten die uitgaven, die haar door bijzondere wetten opgelegd



zijn, behoorlijk te dragen. Huldigde de gemeentewet het stelsel niet om Rijksuitgaven op de gemeenten te leggen, waarschijnlijk ware deze magt niet aan Gedeputeerde Staten verleend.

Is dit krachtig middel echter geheel geschikt om alle verwaarloozing van gemeente-belangen te keer te gaan? Dit mag betwijfeld worden. Behalve de vraag hoe te handelen als een zoo groote post op de begrooting gebragt moet worden, dat, door vermindering der niet door de wet opgelegde uitgaven, geen evenwigt tusschen inkomsten en uitgaven kan verkregen worden <sup>1)</sup>, is art. 212 alleen toepasselijk als de Raad een post geheel en al weigert uit te trekken. Wordt echter eene uiterst geringe som voor eene verpligte uitgave b. v. voor de bruikbaarheid der straten op de begrooting gebragt en oordeelen Gedeputeerde Staten deze te klein, dan zullen zij de gemeentebesturen alleen door niet goedkeuring hunner begrooting kunnen dwingen. Waarom moet hun nu minder magt gelaten worden dan wanneer de Raad in 't geheel niets wil besteden b. v. voor de bruikbaarheid der straten? Is in het eene geval afkeuring der begrooting voldoende, waarom dan niet in het andere? Is de som toch te klein en blijft de Raad halsstarrig, dan zullen Gedeputeerde Staten evenveel moeite hebben hem tot andere gedachten te brengen dan wanneer niets is uitgetrokken. Wenschelijk ware het, dat vooral in zuiver huishoudelijke zaken zulk eene diep ingrijpende bevoegdheid aan Gedeputeerde Staten niet verleend ware. Acht men deze echter noodzakelijk, dan had men hun eveneens de magt moeten geven die posten der begrooting ambtshalve te verhoogen.

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 1096.

## § 10.

Het invoeren, wijzigen of afschaffen van plaatselijke belastingen is niet aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten, maar aan die des Konings onderworpen <sup>1)</sup>. Hier moet gezorgd worden, dat zij geen inbreuk maken op het, door den Staat aangenomen belastingstelsel, en dit onderzoek is het best aan de Regering opgedragen. De wet moest, volgens art. 142 Grondwet, algemeene regels stellen ten aanzien der plaatselijke belastingen. De gemeentewet aan dit grondwettig voorschrift uitvoering gevende, beperkte de bevoegdheid der gemeentebesturen, die zij dusverre uitgeoefend hadden. Hiervoor bestond alle reden. De verbruiksbelastingen waren in sommige gemeenten buitensporig hoog opgevoerd. Volgens de Memorie van Toelichting <sup>2)</sup>, werd in eenige gemeenten op het gemaal tot 350 en op het geslagt tot 220 ten honderd van de Rijksaccijns geheven, welk bedrag nog verhoogd werd door de heffing van een zoogenaamd proportioneel zegelregt, hetgeen in ééne gemeente tot zestien percent van het bedrag der belastingen beliep. De vele nadeelen aan de heffing van plaatselijke accijnsen verbonden en in de Memorie van Toelichting opgegeven, vorderden beperking der bevoegdheid van de gemeentebesturen tot heffing dier belastingen. Vooreerst werd in art. 249 verboden, het verbruik van zout, zeep, aardappelen, varkensvleesch en schapenvleesch te belasten. Vervolgens werd in art. 250 als beginsel aangenomen, dat het verbruik van voor-

<sup>1)</sup> Art. 232 in verband met art. 142 Grondwet.

<sup>2)</sup> Mr. Francken. bl. 485. L. G. Bouricius, Gedachten over de Accijnsen en de Directe Belastingen, en over eene Belasting op de Inkomsten, Utrecht 1848.



werpen aan Rijksaccijns onderworpen, niet hooger dan de hoofdsom van dien accijns mogt worden belast. Eene uitzondering op dien regel werd echter in het tweede lid van dat artikel toegelaten, wanneer de opcenten op de grond- en personele belasting tot het maximum werden geheven, in welk geval het gemaal, voor zooveel de tarwe betreft, het geslagt, zooveel de runderen en kalveren aangaat, de wijn en het gedistilleerd tot anderhalf maal het bedrag van den Rijksaccijns mogt worden belast.

Om de gemeenten tot vermindering harer accijnsen in staat te stellen, werd bepaald, dat de opcenten op de grondbelasting, vroeger vijf bedragende, tot vijftien voor de gebouwde eigendommen en tot tien voor de ongebouwde, en die op de personele belasting, vroeger zeven bedragende tot 25 opgevoerd mogten worden. De strekking was verder, de gemeenten tot invoering of verhooging van hoofdelijke omslagen te verplichten, welke naar grondslagen die voor een redelijken maatstaf van het inkomen der belastingschuldigen te houden zijn, geheven moesten worden. In het bepalen van die grondslagen werden de gemeentebesturen vrijgelaten, mits als zoodanig niet uitsluitend een of meer grondslagen der personele belasting werden aangenomen (art. 243).

Nadat dit stelsel gedurende 14 jaar gegolden had en de gemeenten zich meer en meer aan directe belastingen hadden gewend, begreep men in 1865 op 't voorbeeld van Belgie, nog een stap verder te mogen doen en de heffing van alle plaatselijke accijnsen te moeten afschaffen. In Belgie was tot die afschaffing besloten bij de wet van 18 Julij 1860 <sup>1)</sup>, welke een fonds in het leven riep

---

<sup>1)</sup> Loi portant abolition des octrois communaux. Moniteur Belge van 19 Julij 1860.



van 40 pct. der bruto opbrengst van de posterijen, van 75 pct. van het inkomend regt op koffij en van 34 pct. van de opbrengst der accijnsen op wijn, gedistilleerd, bier, azijn en suiker. Uit dit fonds werden aan de gemeenten uitkeeringen gedaan, naarmate zij aan grondlasten voor de gebouwde eigendommen, aan personele belasting en aan het regt van patent opbragten. Op gelijke wijze werd nu hier bij de wet van 7 Julij 1865, Stbl. n<sup>o</sup>. 79 het  $\frac{1}{6}$  van de opbrengst in hoofdsom en Rijksopcenten der personele belasting ter beschikking der gemeentebesturen gesteld en hun verder vrijgelaten het getal opcenten op de grondbelasting der gebouwde eigendommen tot 40 en die op de personele belasting zoo hoog als zij wilden op te voeren, mits het bedrag daarvan minstens gelijk stond met de opbrengst van den in de gemeente geheven hoofdelijken omslag.

Al moge het besluit tot afschaffing der plaatselijke accijnsen toejuiching verdienen, is het daarvoor aangewezen equivalent niet vrij van bedenking. Het stelsel der gemeentewet is, dat de Raad in de behoeften der gemeente voorzie en daarvoor de middelen aanwijze die met het oog op de plaatselijke omstandigheden het geschiktst voorkomen. Met dit beginsel is het niet in overeenstemming dat, ter bestrijding der gewone plaatselijke uitgaven, uitkeeringen uit 's Rijks kas worden gedaan <sup>1)</sup>. Ware het mogelijk geweest de personele

---

<sup>1)</sup> Mr. J. B. Baron van Hugenpoth tot den Berenclauw. De gemeente, hare vrijheid en hare financiën. bl. 31 en 33. Jhr. Mr. H. J. van der Heim. (Aanteekening op de Staatsbegrooting van 1872 en de financiële Regerings-voorstellen. bl. 33), noemt als gevolgen van dien afstand: «dat vele kleine gemeenten, door vermogende ingezetenen bewoond, «bijna geen belastingen heffen en dus die rijke personen van gemeente-belastingen vrij zijn, terwijl daarnaast eene andere kleine gemeente



belasting als Rijksinkomst af te schaffen en aan de gemeenten ter bestrijding harer uitgaven over te dragen, dan ware dit geheel in den geest der gemeentewet geweest en de gemeentebesturen hadden dit middel geheel naar gelang van plaatselijke omstandigheden kunnen regelen. Het bezwaar van den census heeft de verwezenlijking van dit denkbeeld in den weg gestaan, dewijl dan een der elementen voor de kiesbevoegdheid en wel het voornaamste, zou zijn vervallen<sup>1)</sup>. Mogt men voor den census andere grondslagen kunnen vinden, die afstand zou zeker alle aandacht verdienen.

Door het wegvallen der accijnsen is het getal soorten van belasting, die ten dienste der gemeentebesturen staan, thans zeer beperkt<sup>2)</sup>. Wanneer men er toch de regten en loonen aftrekt, die in art. 238 voor belastingen worden verklaard en die krachtens art. 247 geen middel van inkomst mogen zijn maar slechts tot bestrijding van uitgaven mogen dienen, dan hebben de gemeentebesturen slechts over opcenten op de grondbelasting en het personeel, hoofdelijke omslagen, eene belasting op de honden, en eene op tooneelvertooningen en andere openbare gemakkelikheden te beschikken. In het naburig België staan hun meer onderwerpen van belasting ten dienste. Dáár wordt belasting op rijtuigen, op balkons, stoepen en dergelijken geheven; de kosten der brandweer worden

---

«zonder rijke ingezetenen verplicht is zeer zware gemeentelasten aan «minvermogensden op te leggen . . . . . Men ziet daarbij gebeuren dat «gemeenten hare eigen belastingen afschaffen, om alleen te leven van «de uitkering der Rijksbelasting».

<sup>1)</sup> Verg. de Memorie van Beantwoording. Mr. v. Oosterwijk. bl. 1225.

<sup>2)</sup> Jhr. Mr. H. J. van der Heim. Gemeentebelastingen. Brief aan Mr. J. L. de Bruijn Kops. bl. 8 vlg. Mr. S. Vissering. Handboek voor praktische Staathuish. II. bl. 156. vlg.

daar over de eigenaars van gebouwen, naar gelang der kadastrale waarde, omgeslagen<sup>1)</sup>. Een en ander is hier niet mogelijk, omdat art. 243 niet alleen de hoofdelijke omslagen maar ook alle andere directe belastingen naar grondslagen geheven wil hebben, die voor een redelijken maatstaf van het inkomen der belastingschuldigen te houden zijn. Dit voorschrift past geheel op hoofdelijke omslagen, waarin ieder ingezetene naar evenredigheid van zijn inkomen te betalen heeft. Maar waarom is dit ook op andere directe belastingen toegepast? Evenals de wet thans eene belasting op honden heeft toegelaten onafhankelijk van het inkomen der belastingschuldigen, had zij heffingen op andere voorwerpen kunnen vrijlaten, zonder daarbij het vermogen in aanmerking te nemen. Ware art. 243 alleen op hoofdelijke omslagen toepasselijk verklaard, de gemeentebesturen hadden die bevoegdheid dan gehad en de kring van belastingheffing ware meer uitgebreid geweest.

#### § 11.

Aan Gedeputeerde Staten is de magt gegeven, om toe te zien op de gemeentebesturen en in de door de wet vereischte gevallen hunne toestemming te verleenen. Terecht is hun dit opgedragen, daar zij als onafhankelijk, met het algemeen vertrouwen vereerd en het best met de plaatselijke behoeften bekend dit beter dan eenig ander collegie kunnen doen. Opdat hunne magt evenwel niet te uitgestrekt zij, is aan de gemeentebesturen ver-

<sup>1)</sup> Hubert Leemans. Des impositions communales en Belgique. Bruxelles 1863. bl. 65 vlg.



gund, om bij den Koning in hooger beroep te komen. Hierdoor is dus de beslissing in het hoogste ressort aan eene boven alle partijen staande magt opgedragen. Het kan evenwel gebeuren, dat een bestuur een besluit neemt of eene verordening vaststelt, in strijd met de wet of het algemeen belang. Hiertegen moet gewaakt worden; de wetten voor iedereen gelijk en iedereen verbindende mogen niet krachteloos gemaakt worden door ondergeschikte collegiën. De magt door de Grondwet aangewezen om hiervoor zorg te dragen, is de Koning. Diens gezag is daartoe bij uitstek bevorderlijk, omdat Hem de uitvoering der wetten is opgedragen, waarin tevens de zorg ligt opgesloten om toe te zien dat zij niet door eenig bestuur ontdoken worden. Strijd met het algemeen belang zal ook door Hem beter beslist kunnen worden dan door Gedeputeerde Staten, omdat aan deze de zorg voor hun gewest is toevertrouwd en hun werkkring zich daar binnen bepaalt. Dit regt van den Koning is alleen negatief, het bepaalt zich alleen tot vernietigen en kan nimmer overgaan in de magt om zelf voorschriften te maken en in de plaats van den Raad te treden.

Volgens art. 150 in verband met art. 153 kunnen de plaatselijke verordeningen, waaronder men alle voorschriften en beschikkingen van den Raad en van Burge-meester en Wethouders verstaat, vernietigd worden. Hiervan zijn alleen de bepalingen over belastingen uitgezonderd, die op dezelfde wijze als zij tot stand zijn gekomen ingetrokken, of anders alleen door eene wet vernietigd kunnen worden (art. 236). Bij de discussie in de Tweede Kamer wilden sommigen deze magt beperken en onder het woord *verordeningen*, alleen de algemeene voorschriften van den Raad ten aanzien van de regeling



en het bestuur van de huishouding der gemeente, verstaan<sup>1)</sup>. Er werd op gewezen, dat als dit niet werd aangenomen, de magt van de gemeentebesturen in huishoudelijke aangelegenheden niet alleen verminderd maar zoo goed als vernietigd zou worden en het centraal bestuur dan te veel gezag zou verkrijgen. Het is evenwel de vraag, wat zwaarder moet wegen, de wet of de eigen werkring van het gemeentebestuur. Door een eenvoudig besluit zal even goed in strijd met de wet gehandeld kunnen worden als door een algemeen voorschrift, en dit zou dan moeten blijven bestaan en niet vernietigd kunnen worden. Dit kan in een ordelijken Staat niet worden geduld.

Plaatselijke verordeningen beteekenen dus in den zin der wet plaatselijke besluiten. Men heeft gevraagd, of ook die besluiten er onder vallen welke tot uitvoering van wetten genomen worden<sup>2)</sup>, indien die magt niet aan den Koning bij die bijzondere wetten gegeven is. Dit moet toestemmend beantwoord worden, wat dan ook in de praktijk geschied is<sup>3)</sup>, omdat art. 153 algemeen luidt en hiervoor geene uitzondering maakt, zooals voor de belasting-verordeningen. Hoe zou het ook moeten gaan als de Raad of Burgemeester en Wethouders een besluit namen tot uitvoering van eene wet, maar in zulk een zin die niet met die wet strookte? Zou dan zulk een besluit van kracht moeten blijven, terwijl de

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 299, amendement van Mr. Groen van Prinsterer.

<sup>2)</sup> Mr. de Sitter in de Bijdr. VI. bl. 404.

<sup>3)</sup> K. B. van 23 April 1861 Stbl. n<sup>o</sup>. 24, 27 Nov. 1861 Stbl. n<sup>o</sup>. 101, 26 Junij 1862 Stbl. n<sup>o</sup>. 131, waarbij verordeningen in strijd met de wet op het lager onderwijs vernietigd werden, hoewel die wet dit regt niet uitdrukkelijk verleent. Mr. v. Oosterwijk. bl. 575.



Commissaris des Konings misschien krachtens art. 127 reeds voor de rigtige uitvoering gaat zorgen?

In twee gevallen kunnen die verordeningen vernietigd worden:

1°. Als zij strijden met de wetten. Wat beteekent hier het woord *wetten*? Veelal wil men dit in een zeer ruimen zin opvatten en er dus niet alleen de eigenlijke wetten, maar ook de Koninklijke besluiten en provinciale verordeningen onder brengen <sup>1)</sup>. Als men let op de ratio legis, zal men deze meening gereedelijk moeten toegeven. Immers dezelfde reden bestaat ook hier als bij strijd met de wetten, daar het doel van den wetgever was, om bepalingen door hoogere magten vastgesteld niet door plaatselijke verordeningen krachteloos te doen worden. Toch zal men dit gevoelen niet mogen omhelzen om de duidelijke woorden der wet. Aan de gemeentewet zal niet ligt slechte redactie of onjuiste terminologie verweten worden en nu zien wij dat overal, waar op deze drie verschillende soorten van verordeningen gedoeld wordt, zij steeds met name genoemd worden in art. 126, 151, 161. Nergens in de wet wordt deze ruine beteekenis aan het woord *wetten* gegeven; zij verstaat daaronder steeds die welke door het algemeen wetgevend gezag tot stand gebragt zijn. Daarom zullen wij ook tegen de duidelijke woorden van art. 153 in, hier niet het woord wetten in een anderen zin mogen opvatten. Zullen dus de plaatselijke verordeningen die in strijd zijn met een algemeenen maatregel van inwendig bestuur of eene provinciale verordening moeten blijven bestaan en niet vernietigd kunnen worden? Dit werd in eene missive van den Minister van Binnenlandsche

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 568.



Zaken van 14 Aug. 1855 <sup>1)</sup> aangenomen, waarin gezegd werd, dat in eene verordening, strijdende met het reglement A behoorende bij de toen nog vigerende wet van 3 April 1806, moest berust worden, als zijnde geen wet in den zin van art. 153. Dit schijnt niet geheel juist; immers zij kunnen vernietigd worden op grond van art. 150. Strijdt toch eene verordening met een Koninklijk besluit of een provinciaal reglement, dan is het duidelijk, dat het gemeentebestuur buiten zijn gebied getreden is. Want dat bepaalde punt was daardoor eene zaak van algemeen Rijks- of provinciaal belang geworden, waarop krachtens art. 150 geen inbreuk door de gemeentebesturen gemaakt mag worden. Hier is dus strijd aanwezig met art. 150 der gemeentewet en daarom kunnen zij vernietigd worden. De Kon. besluiten van 25 Nov. 1857, en 24 April 1862 <sup>2)</sup> vernietigden verordeningen strijdende met provinciale reglementen op grond van strijd met de wet.

2<sup>e</sup>. Als zij strijden met het algemeen belang. Dit is een veel omvattend en zeer rekbaar woord. Mr. Groen van Prinsterer vergeleek het bij een passe-partout, waarmede men elke deur, elke binnendeur opent, waartegen geen slot bestand is <sup>3)</sup>. Waarlijk allerlei zaken kunnen onder dat algemeen belang gesleept worden, niet alleen het algemeene Rijks- maar ook het provinciale; ja zelfs het gemeentelijk belang. Zou dit echter in den geest der wet zijn <sup>4)</sup>? Provinciaal belang is er zeker onder

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 569.

<sup>2)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 118 en n<sup>o</sup>. 44. Mr. v. Oosterwijk. bl. 552 en 554.

<sup>3)</sup> Mr. W. Francken. bl. 302.

<sup>4)</sup> Thorbecke (Parl. Redev. 1863—1864. bl. 46, 156) verdedigde dit in de Kamer op grond «dat door den Raad, ja door Gedeputeerde «Staten wel eens verkeerd kon worden geoordeeld, en dat het gemeente-



begrepen, daar art. 146 der provinciale wet aan de Staten opdraagt om de schorsing of vernietiging van plaatselijke verordeningen te vragen die hun met de wetten of het algemeen provinciaal belang strijdig voorkomen. Maar om er ook het algemeen belang der gemeente onder te begrijpen, zou in strijd zijn met de geheele strekking der wet. Deze geeft naar aanleiding der Grondwet aan de gemeentebesturen een vrijen werkring door hun de regeling van de gemeentehuishouding op te dragen. Zij moeten zorg dragen voor de belangen der ingezetenen, omdat de wet onderstelt, dat zij die het best in acht zullen nemen. Soms is goedkeuring voorgeschreven, omdat de wet waken wil tegen de mogelijk nadeelige gevolgen, die zulke handelingen na zich kunnen slepen. Neemt men nu aan, dat art. 153 ook toegepast kan worden wegens strijd met het belang der gemeentehuishouding in haar geheel, dan, merkt Mr. v. Oosterwijk<sup>1)</sup> te regt op: «roept men den Koning «om het plaatselijk belang te beoordeelen, waar Hem «dit door de wet niet is opgedragen, dan begeeft men «zich op een terrein, waar de wet geene inmenging van «hooger bestuur heeft gewild en vernietigt bij een con- «sequente doorvoering van dit beginsel alle zelfstandige «werking van het gemeentelijk gezag». Dan zou ieder

---

«belang een waarborg bij den Koning moet vinden». Deze woorden zijn volkomen toepasselijk op het toezigt dat over de gemeenten wordt uitgeoefend, en bevatten de reden waarom sommige handelingen aan goedkeuring onderworpen zijn. Het gaat echter m. i. te ver hieruit het regt af te leiden om alle besluiten te vernietigen als in strijd met het belang der gemeente daar dan hogere besturen over iedere plaatselijke aangelegenheid gaan oordeelen en zich zoodoende in de plaats van den Raad stellen.

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 570.



besluit vernietigd kunnen worden en niet de Raad maar het centraal gezag over het belang der gemeente gaan beschikken en wij vragen met Mr. Groen: in welke sfeer is de gemeente dan vrij? In de praktijk schijnt echter het tegendeel aangenomen te zijn. Het volgt uit de beschikking van den Minister van Binnenlandsche Zaken van 14 Maart 1862<sup>1)</sup>, waar gezegd wordt, dat strijd met het algemeen belang der gemeente hier niet stellig genoeg blijkt (het gold het plaatsen van een gemeentehuis). Men nam dus aan dat waar van dien strijd wel bleek, tot vernietiging overgegaan zou kunnen worden. Het Kon. besluit van 9 Julij 1855<sup>2)</sup>, overwoog o. a. dat de plaatsing der secretarie op een half uur afstands buiten de gemeente het den ingezetenen zeer moeilijk zal maken, om van stukken, die op de secretarie terinzage liggen, kennis te nemen, en het Raadsbesluit alzoo ook strijdig is te achten met het algemeen belang. Als men dit strijdig met het algemeen belang of liever met dat van de gemeente noemt, zal dan niet morgen een besluit vernietigd kunnen worden tot het bouwen van een nieuw raadhuis, op grond dat volgens de meening der Regering, het oude nog voldoende is? Evenzoo komt in het Kon. besluit van 18 Jan. 1856<sup>3)</sup> de overweging voor: «dat art. 4 der betrokken plaatselijke verordening medebrengt, dat in de gemeente geen tarwebrood gebakken «of verkocht mag worden; dat zoodanige bepaling niet «alleen den bakker onnoodig zal benadeelen, maar de «ingezetenen zal versteken van een voedsel dat algemeen «gebruikt en gezond is; dat art. 4 alzoo strijdig is met «het algemeen belang».

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 571.

<sup>2)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 69. Mr. v. Oosterwijk. bl. 413.

<sup>3)</sup> Stbl. n<sup>o</sup>. 1. Mr. v. Oosterwijk. bl. 683.



Gelijk wij boven gezien hebben, kunnen de gemeentebesturen ook groepen worden om wetten of andere besluiten, door hoogere magten tot stand gebragt, te helpen uitvoeren. Om nu te zorgen, dat bij onwil van deze toch voor behoorlijke nakoming gewaakt zou worden, is in art. 127 aan den Commissaris des Konings de bevoegdheid toegekend om daarin ten koste der nalatigen te voorzien. Deze bepaling was noodzakelijk om de opdracht der uitvoering van wettelijke verordeningen niet tot een ijdel klank te maken.

Men heeft gevraagd of het woord *wetten*, in art. 126 gebezigd, ook op de gemeentewet zelve betrekking heeft? Als wij op de Memorie van Beantwoording<sup>1)</sup> acht geven, dan blijkt dit de bedoeling niet te zijn, daar deze zeide: «Het artikel kan geenszins geacht worden «eene te groote magt over de gemeentebesturen aan de «Regering te geven. Het geldt enkel voor het geval «dat die besturen handelen of te handelen hebben, ter «uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. Zij zijn dan niet «het zelfstandig gezag, dat, krachtens art. 140 der «Grondwet, in de regeling van zijn eigen huishouden «vrij is, maar het werktuig der algemeene uitvoerende «Rijks- of provinciale magt. Zij behooren in die hoedanigheid de bevelen, hun omtrent die uitvoering gegeven «te volgen. Zonder waarborg tegen hun verzuim of «hunnen onwil ware regeringloosheid niet te keeren.» Hiertegen heeft men echter aangevoerd dat het artikel

<sup>1)</sup> Mr. Francken. bl. 128.

algemeen is en *ubi lex non distinguit nobis non est distinguendum*. Het doel was om regeringloosheid te voorkomen en deze kan evenzeer ontstaan, wanneer het de uitvoering der gemeentewet als van een andere wet betreft. Legt nu de gemeentewet aan den Raad bepaalde verplichtingen op die hij *moet* nakomen, dan is dit te beschouwen als een voorschrift in het algemeen belang gegeven en het overgaan tot die regeling is dus uitvoerig van een bepaald voorschrift der Rijkswet, ten opzichte waarvan de Raad niet op het standpunt staat bij art. 140 der Grondwet en 134 der gemeentewet bedoeld. Daar toch geldt het zaken, die hij regelen kon, maar ook des verkiezende kan nalat en b.v. het maken van verordeningen, waarbij derhalve vrijheid heerscht<sup>1)</sup>. Hoewel het niet ontkend kan worden, dat het artikel algemeen luidt en dus, als men slechts op de woorden acht geeft, ook op de gemeentewet schijnt te slaan, kan men er echter deze bedoeling niet aan geven, die zoowel met den geest der wet als met de duidelijke toelichting strijdt. Daargelaten toch, dat wanneer de Grondwet de regeling van de gemeentehuishouding aan den Raad opdraagt, die regeling door de wet niet aan een ander gezag kan worden opgedragen, zou men bij het aannemen van dat gevoelen den Commissaris des Konings de plaats van den Raad laten innemen en hem alles laten verrigten waartoe Grondwet en gemeentewet alleen den Raad bevoegd verklaren. Neemt men toch aan, dat in art. 126 en 127 ook de gemeentewet bedoeld wordt, dan kan alles wat tot de taak van het gemeentebestuur behoort, door den Commissaris des Konings verrigt worden. Maar waartoe zouden dan de

<sup>1)</sup> Mr. v. Oosterwijk. bl. 493, 494.



artt. 212 en 225 dienen, wanneer de Commissaris de magt had om bij onwil van den Raad of van Burgemeester en Wethouders in elke gemeente-aangelegenheid te voorzien? Het ware dan geheel nutteloos geweest, Gedeputeerde Staten de bevoegdheid tot het brengen van posten op de begrooting en tot het bevelen van betaling op te dragen, dewijl daartoe de Commissaris reeds krachtens art. 127 bevoegd was.

Heeft men wel bedacht tot welke gevolgen die bepaling zou leiden, als men dat gevoelen aanneemt? Wanneer krachtens de wet van 1857 nog eene school gesticht of krachtens de wet van 1869<sup>1)</sup> eene algemeene begraafplaats opgericht moet worden, en de Raad zijne medewerking weigert, zal dan de Commissaris des Konings alles kunnen verrigten, wat anders tot den werkkring van den Gemeenteraad zou behoord hebben? Zal hij de plaats, waar de school of de begraafplaats gesticht zal worden, aanwijzen, de aanbesteding houden en de gelden voor den bouw of aanleg noodig door eene geldleening ten laste der gemeente, of door verkoop van gemeentegoederen, of door het uitschrijven van belastingen kunnen vinden? Brengt men toch onder art. 126 en 127 de gemeentewet zelve, dan kan men den Commissaris die magt niet betwisten, maar dan zal men weder hetzelfde verkrijgen waarover men zich onder de vroegere reglementen zoo teregt beklaagde, dat het provinciaal bestuur zich op den zetel der gemeentebesturen plaatste en eigenmagtig over gemeentezaken beschikte<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Wet van 10 April 1869, Stbl. no. 65.

<sup>2)</sup> Verg. Mr. H. F. Baron van Zuylen van Nyevelt in de Bijdr. XIII. bl. 284 vlg. Ook de Regering was in 1862 van meening dat de gemeentewet niet onder art. 126 en 127 viel. Mr. v. Oosterwijk. bl. 492.



Aan het einde van ons onderzoek genaderd, vatten wij in korte trekken zamen, wat dat onderzoek heeft opgeleverd. In een land als het onze, waar vrijheid steeds op den voorgrond stond, kon centralisatie nimmer inheemsch worden en de pogingen daartoe door de Graven aangewend, moesten tegenover de vrijheidszucht der ingezetenen het onderspit delven. De steden, trotsch op hare privilegiën, genoten de grootst mogelijke autonomie en handhaafden die tegen elke inbreuk. Aan het algemeen belang werd evenwel weinig gedacht; dit moest zwichten voor de bijzondere belangen der lichamen en ieder was er slechts op uit om voor zich de meeste vrijheid en de meeste voordeelen te verkrijgen.

Toen men in het laatst der vorige eeuw er toe overging den een en ondeelbaren Staat te stichten, moest hierin natuurlijk groote verandering komen. Over de wijze echter hoe men de belangen van dien Staat met de vrijheid en het zelfbestuur van provincie en gemeente zou overeen brengen, was men het oneens. Verscheidene proeven werden genomen tot dat men onder den ijzeren scepter van Frankrijk tot eene buitensporige centralisatie verviel.

Na het herstel onzer onafhankelijkheid werd wel is waar met het Fransche systeem gebroken en trachtte men meer vrijheid en zelfstandigheid aan de gemeenten te geven, doch het regt begrip van autonomie was nog niet algemeen doorgedrongen. Uit vrees welligt voor de vroegere onafhankelijkheid van de provinciën en gemeenten, stelde men den Staat te veel voorop en trachtte men eenheid van bestuur te verkrijgen zonder op de regtmatige eischen der onderdeelen te letten. Men liet de gemeentebesturen in een toestand van afhankelijkheid en stelde geen pogingen in het werk om hen tot zelfbewustzijn te brengen.



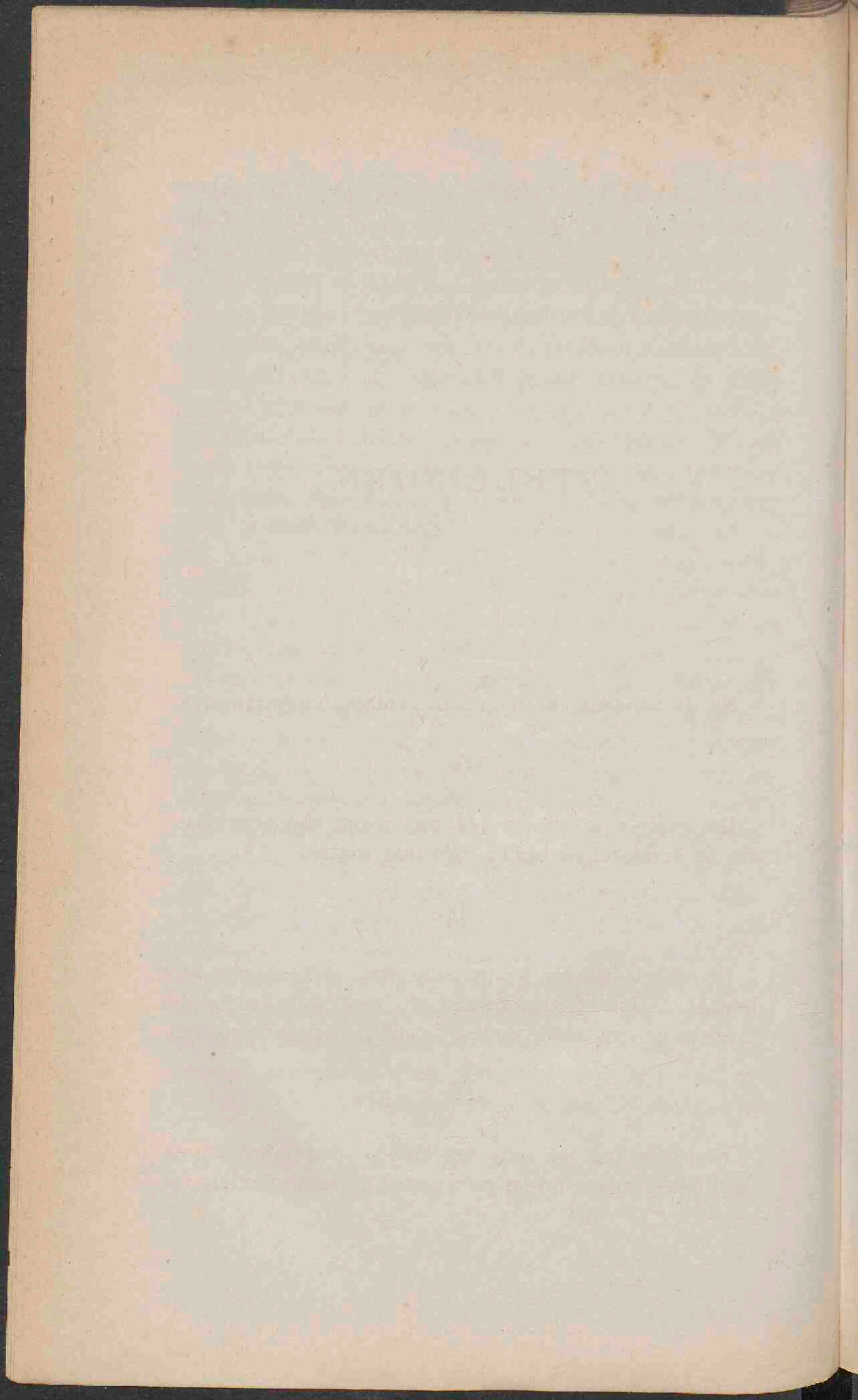
Door de Grondwet van 1848 en de gemeentewet van 1851 kwam een geheel andere orde van zaken tot stand. Door vrije verkiezingen en door publiciteit ontwaakte een nieuw leven in de gemeenten; de ingezetenen leerden belang stellen in de publieke zaak en het beheer hunner gemeente bleef voor hen niet meer een gesloten boek. Zekerheid van beginselen kwam tot stand en de plaatselijke besturen, in vele opzichten bevrijd van de vroeger zoo knellende banden der centralisatie, leerden op zich zelve staan en in de regeling hunner aangelegenheden niet meer de bevelen van hooger hand af wachten. Wel is waar wordt nog in menig opzicht hunne vrijheid van handelen door het toezigt van hoogere magten beperkt; maar het hoofdbeginsel dat plaatselijke belangen het best op de plaats zelve gekend en geregeld worden, is bijna overal in het oog gehouden.

Zou men thans, na twintigjarige ervaring, nu de gemeenten aan vrijheid meer en meer gewend zijn en geleerd hebben op eigen krachten te steunen, niet nog een stap verder kunnen gaan en het toezigt van hooger bestuur op sommige harer handelingen, waar dit in het algemeen belang niet volstrekt noodzakelijk is, niet eindelijk opheffen? Men blijve toch gedachtig aan de woorden van Thorbecke<sup>1)</sup>: «De Grondwet heeft begrepen wat in zoovele nieuwerwetsche Staten wordt miskend, dat onderscheid en zelfbestaan der leden met onderwerping aan het stelsel van één ligchaam, zeer wel vereenigbaar zijn. Zij wil «dat de algemeene regering onverdeeld behoore aan het «geheel; dat zij niet handele voor provinciale of plaatselijke gemeente, waar deze handelen kan voor zich zelve. Zij wil tevens deze organen van het Staatswezen

<sup>1)</sup> Aanteekening op de Grondwet. II. bl. 77.

«tot zelfregeling en zelfhandhaving, in harmonie met  
«het geheel verplichten. Terwijl zij alzoo in ieder deel  
«zijn eigen levensbeginsel oproept, is hare strekking  
«om het stoffelijk en zedelijk vermogen van het geheel  
«grenzenloos te vermenigvuldigen.»





## STELLINGEN.

---

### I.

Na de verjaring blijft er eene obligatio naturalis over.

### II.

De querela inofficiosi kan niet tegen een erfgenaam die de erfenis niet bezit, ingesteld worden.

### III.

Hij die te goeder trouw eene zaak verkoopt die niet bestaat of buiten den handel is, moet den koper die mede te goeder trouw verkeerde schadevergoeding geven.

### IV.

Veroordeeling tot eene onteerende straf in het buitenland uitgesproken levert geen grond tot echtscheiding op.



## V.

Als de langstlevende echtgenoot niet aan zijne verplichting, in art. 407 al. 1 B. W. voorgeschreven, voldoet, verliest hij van rechtswege de voogdij.

## VI.

Door «volmagt» in art. 526 B. W. wordt eene algemeene volmagt verstaan.

## VII.

Bij het vinden van een schat op het land van den erfpachter neemt deze de plaats van den eigenaar niet in.

## VIII.

Wanneer verzuimd is het O. M. te hooren in de gevallen bij de wet bepaald moet er cassatie wegens schennis der wet plaats hebben.

## IX.

Het inschrijvings-systeem bij naamlooze vennootschappen, door den Engelschen wetgever gevolgd, verdient aanbeveling.

## X.

Wenschelijk ware het dat de wet bij faillissement tusschen groot- en kleinhandel onderscheid maakte.

## XI.

Een gehomologeerd accoord heeft de kracht van een vonnis.

## XII.

Het medegenot van de opbrengst van gestolen goed valt niet onder het bereik van art. 62 C. P.

## XIII.

Voor het wanbedrijf van bedelarij wordt niet gevorderd dat de bedelaar op heeter daad betrapt zij.

## XIV.

Het moedwillig in brand steken van heide valt onder art. 444 C. P.

## XV.

Wenschelijk ware de bepaling dat de regter, bij het opleggen der gevangenisstraf, den tijd dien de veroordeelde in voorloopige hechtenis heeft doorgebracht, in aanmerking moest nemen.

## XVI.

Hoewel de Gemeentewet groote verbetering in den toestand der gemeenten gebragt heeft, ware het wenschelijk de voogdij van hoogere besturen in plaatselijke aangelegenheden in sommige opzigten op te heffen.



## XVII.

Het regt van initiatief, een grondbeginsel van de zelfstandigheid der gemeente, behoorde in alle plaatselijke zaken uitsluitend door den Raad geoeffend te worden.

## XVIII.

Onder de woorden «algemeen belang» in art. 153 Gemeentewet moet het belang der gemeente niet begrepen worden.

## XIX.

Teregt zegt Mr. S. Vissering (Handboek van praktische staathuishoudkunde § 950), eene algeheele vermenging tusschen de algemeene en de plaatselijke middelen is om onderscheidene redenen verwerpelijk.

## XX.

De gemeentebesturen behoorden de vrijheid te bezitten om eigenmagtig jaar- en weekmarkten te kunnen instellen, afschaffen en veranderen.

## XXI.

Invoering van een laag successieregt in de regte lijn is bij slechten staat der geldmiddelen wenschelijk.