



De rechtstoestand der Nederlandsche Provinciën

<https://hdl.handle.net/1874/274760>

V. 2

DE RECHTSTOESTAND
DER
NEDERLANDSCHE PROVINCIËN.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT,

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN HET ROMEINSCH EN HEDENDAAGSCH RECHT

AAN DE HOOGESCHOOL TE UTRECHT,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

DR. W. K O S T E R,

GEWOON HOOGLEERAAR IN DE GENEESKUNDIGE FACULTEIT,

MET TOESTEMMING VAN DEN ACADEMISCHEN SENAAAT

EN

VOLGENS BESLUIT DER RECHTSGELEERDE FACULTEIT,

OP ZATURDAG DEN 21 DECEMBER 1867, DES VOORMIDDAGS TEN 11 URE,

TE VERDEDIGEN

DOOR

ANTON GERARD CORNELIS DODT,

GEBOREN TE UTRECHT.



UTRECHT,

J. L. BEIJERS.

1867.

OF THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF

THE UNIVERSITY OF



THE UNIVERSITY OF

Aanvankelijk de rechtspersoonlijkheid onzer Provinciën ter behandeling gekozen hebbende, bemerkte ik later, dat sommige deelen van mijn opstel te veel uitbreiding gekregen hadden, en daartegenover die rechtspersoonlijkheid er niet genoeg in op den voorgrond trad, om naar deze het geheel te betiteln; daarom heb ik een algemeener opschrift aan het hoofd gesteld.

Hetgeen in den regel van academische proefschriften geldt, dat de schrijvers deze meer ter eigen oefening opstellen dan wel om iets nieuws te leveren in een vak van wetenschap, dat zij daartoe gewoonlijk niet lang en grondig genoeg hebben kunnen bestuderen, — dit gelieve men ook bij het ter hand nemen dezer proeve vooral in het oog te houden; dan zal men, hoop ik, de volgende bladzijden met die welwillendheid beoordeelen, welke zij behoeven.

Deze gelegenheid neem ik te baat, om aan U, Hoogge-

leerde Heeren Professoren der Rechtsgeleerde Faculteit!
voor het van U ontvangen onderwijs mijn oprechten dank
te betuigen. Aan U, Hooggeachte Promotor, Prof. Vreede!
gevoel ik mij vooral ook verplicht voor de bijzondere be-
reidwilligheid, waarmede Gij mij bij het zamenstellen dezer
proeve met raad en daad hebt bijgestaan.

I N H O U D.

Inleiding	Bladz. 1.
---------------------	-----------

HOOFDSTUK I.

Historisch overzicht der lotgevallen onzer Gewesten als afzonderlijke lichamen	16.
--	-----

HOOFDSTUK II.

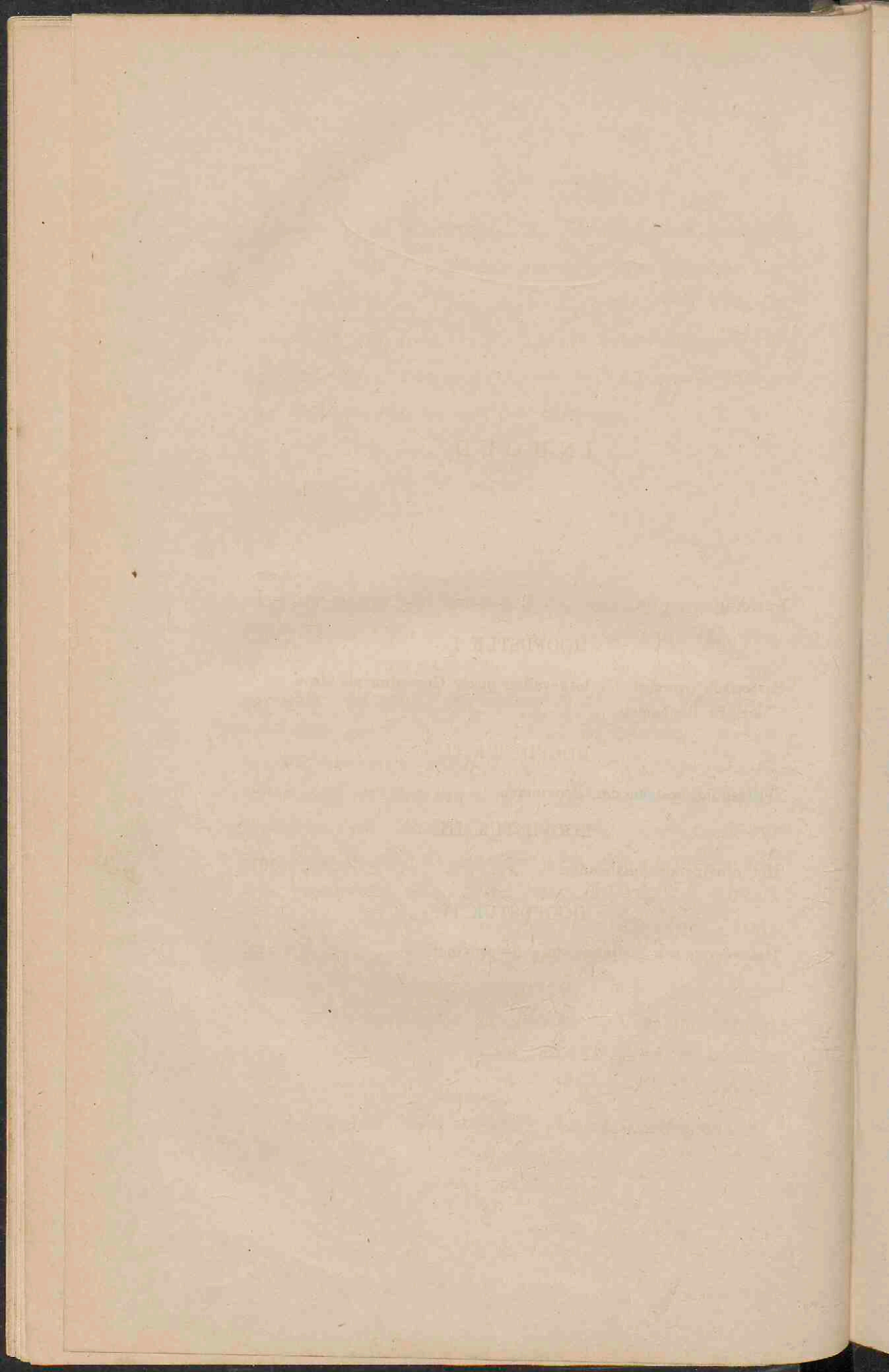
Zelfstandig bestaan der Provinciën	80.
--	-----

HOOFDSTUK III.

Het provinciale huishouden	101.
--------------------------------------	------

HOOFDSTUK IV.

Het voeren van gedingen door de provincie	211.
---	------



INLEIDING.

Wanneer we in het algemeen de vraag stellen: wat zijn provinciën en welke is haar oorsprong? dan kunnen we daarop met Bluntschli ¹⁾ antwoorden: »Die Provinzen des römischen Reiches waren ursprünglich selbständige Staatsgebiete, welche aber der Herrschaft des römischen Staates unterworfen worden. Auch die neuern Provinzen erklären sich häufig aus früherer Besonderheit der später zu einem grösseren Ganzen vereinigten Länder. Zuweilen sind aber neue Provinzen erst von dem Staate geschaffen worden, dem sie angehören. — Das Staatsgebiet ist gewöhnlich so umfassend, dass es regelmässig zum Behuf der politischen Beherrschung in verschiedene Abtheilungen getheilt werden muss. — Das Charakteris-

¹⁾ Allgemeines Staatsrecht (München 1850), Erste Abtheilung, S. 117.

tische dieser obersten Stufe der staatlichen Einteilung liegt immerhin in der relativen staatlichen Besonderheit dieser Theile. In Folge derselben haben sie eine zwar der Gesamtregierung untergeordnete, aber immerhin mit Rücksicht auf die eigenthümliche Bedeutung der Provinz mit ausgedehnteren Vollmachten ausgerüstete relativ selbständige Provinzialregierung. Ueberdem haben dieselben in der Repräsentativ-Verfassung zuweilen selbst eine — freilich auf die besondern Interessen der Provinz beschränkte — besondere Provinzialgesetzgebung, Provinzialstände.»

«So grosz,» zegt hij verder, «das Interesse des Staates an voller und durchgreifender Einheit im Organismus ist, so zerstört doch eine gänzliche Beseitigung der provinziellen Freiheit viele natürliche Eigenthümlichkeiten und Bedürfnisse, und leicht verletzt eine übertriebene Uniformität gesunde und fruchtbare Theile des Volkslebens.»

Tegen te groote centralisatie waarschuwt ook Dahlmann ¹⁾. «Vor Alters,» zegt hij, »reisten die Könige von Landschaft zu Landschaft, die Meinung der Stände hier und dort einholend, um zuletzt nachzusehen, ob sie sich unter einen Hut bringen lassen. Sobald aber eine Versammlung der Reichsstände vorhanden ist, lässt diese den Einspruch der Landschaften nicht aufkommen. Sie

¹⁾ Die Politik, 2^e Aufl., 1^{er} B., § 189.

thut recht daran; aber unrecht thäte sie nun gar keine Provinzialstände zuzugeben oder gar die Provinzen selber zu zerstören als unnöthige Denkmäler der Veraltung, wie das revolutionäre Frankreich that. Gerade im Gegentheil: die Geschichte der Landschaft ist die Weltgeschichte des gröszeren Theiles ihrer Bevölkerung; diese begreift sich im angestammten Selbstgeföhle einer provinzialen Bedeutung, sie fühlt sich über Familien- und Ortsgemeinde hinaus in einem böher stehenden Ganzen. — Wie oft haben sich bedrängte Landesfreiheiten in die Festung der Provinzialrechte geflüchtet!» —

Over de gevolgen voor Frankrijk van die vernietiging der provinciën door de revolutie, en van het centralisatiestelsel als uitvlocisel daarvan, is het vooral van belang het lid van de assemblée législative Raudot in zijn geschrift *de la décadence de la France* ¹⁾ te hooren. Hij laat zich daarover aldus uit: «La centralisation de toutes les affaires provinciales et communales, de tous les intérêts, de toutes les existences, de toutes les idées, de toutes les gloires, de toute la vie d'un grand peuple dans sa capitale, c'est là une des grandes causes de la décadence de la France.» —

«Quant aux affaires des départements, aux travaux exécutés avec l'argent du département, les préfets seuls en sont chargés, les conseils généraux n'ont que des avis à donner une fois par an, et

¹⁾ 4^e edit., Paris 1850, Ch. II Tit. 1, pg. 29.

les préfets sont dans la dépendance absolue du ministre. — »¹⁾

«L'administration centrale voulant se mêler de tout, régler les moindres affaires, est la plus paperaissière qu'il y ait au monde; chaque préfecture, chaque ministère sont encombrés, il faut dans chaque préfecture une compagnie de commis et dans chaque ministère un corps d'armée. — Le préfet accablé sous les détails, n'a pas le temps de s'occuper sérieusement des grandes améliorations à provoquer ou à faire. — Les commis qui n'ont point de responsabilité, dont la vue ne s'étend guère au-delà de leur bureau, prennent nécessairement une influence considérable sur l'expédition des affaires. Elle est d'autant plus grande que les préfets ne font souvent que paraître et disparaître. — »²⁾

«Quant aux conseillers-généraux de département, réunis quelques jours par an pour donner leurs avis sur des objets souvent fort importants, ils n'exécutent rien, l'administration tout entière du département est remise aux préfets et aux agents du gouvernement, et les conseillers généraux donnent leurs avis sur des affaires dont l'instruction a été faite et la décision préparée par ces préfets et ces agents. Les conseillers-généraux n'ont pas l'expérience, la pratique des affaires, et si par hasard quelques-uns d'entre eux veulent tenter des réfor-

¹⁾ Pg. 31.

²⁾ Pg. 34, 35.

mes ou des améliorations, la force d'inertie, le mauvais vouloir de tous les agents de la centralisation chargés de préparer la décision ou de l'exécuter, font échouer contre une foule d'écueils ces réformes et ces améliorations. — La province est abandonnée par les plus riches propriétaires qui n'ont rien à y faire, les capitaux vont de plus en plus dans la grande ville, l'agriculture est abandonnée à la pauvreté et à la routine. —» 1)

«Qu'importent aux préfets et aux agents du gouvernement des améliorations à faire dans un département où ils n'ont ni famille, ni propriétés, ni intérêts; qu'ils quitteront peut-être demain, et fuiraient aujourd'hui même si on leur donnait autre part une meilleure place? S'ils tentent des améliorations ce sera dans l'espérance d'attirer ainsi les regards du ministre, souverain maître de l'avancement, et souvent ces améliorations destinées à faire du bruit, seront la ruine des finances du département et auront coûté plus cher qu'elles ne valent 2).»

1) Pg. 40.

2) Pg. 41. Zie ook het opstel „de l'administration communale et départementale” in de Revue française, No. 8, Mars 1829, pg. 232—289. Men leest daarin o. a.: „Existe-t-il telle chose que des intérêts locaux distincts des intérêts généraux de l'État? S'il en existe, nul doute que l'administration n'en revienne de plein droit aux intéressés; car personne ne s'en acquittera sûrement mieux que ceux qu'elle concerne, et nul, qu'elle ne concerne pas, ne saurait être admis à y prétendre, fût-ce même l'État. — L'existence d'intérêts locaux, distincts des intérêts généraux de l'État, ne saurait être contestée. Toutes les législations l'ont reconnue,

Ziedaar de schadelijke gevolgen der centralisatie, zoowel voor den geheelen staat als voor zijne bijzondere deelen, treffend en juist geschilderd.

Het is dus van het grootste belang voor een land, dat het hoogste gezag in den staat zich niet in alle, zelfs de geringste, locale aangelegenheden mengt, maar dat de verschillende deelen, de provinciën, de magt bezitten om zich zelve te besturen; tot de uitoefening van dat bestuur moet dan door de ingezetenen der provincie zelve eene Vertegenwoordiging gekozen worden.

Zou men echter daarbij kunnen blijven staan, zou men bij het bezit eener provinciale vertegenwoordiging eene algemeene landsvertegenwoordiging ontberen kunnen?

In Pruissen heeft men langen tijd Provinzialstände zonder allgemeine Stände gehad. De vraag

et antérieurement aux législations les coutumes des peuples et des empires. — Un État ne se compose pas seulement de communes agglomérées; il entraîne aussi des circonscriptions de localité plus étendues, unies également par les liens d'une certaine communauté d'intérêts. — Avec les mêmes droits que la commune, ou du moins avec des droits analogues à une large portion d'indépendance administrative, le département se trouve comme elle enclavé dans la circonscription générale de l'État: il faut donc qu'il en reproduise aussi la constitution politique, qu'il se subordonne à elle, qu'il en subisse la loi. Cela nous conduit à conclure d'avance qu'un agent responsable, à la nomination du roi, d'une part, et de l'autre l'élection libre et la délibération en commun, le feront participer à tous les avantages du régime politique de l'État, devenu aussi le régime communal. Lorsqu'il y a unité aux deux extrémités, serait-il raisonnable qu'il y eut désaccord au centre?"

of deze staatsinrigting aan te raden zij, beantwoordde de minister Wilhelm von Humboldt in 1821 in een memorie volgenderwijze ¹⁾: »Meine Ueberzeugung ist, dass es sehr bedenklich sein würde, Provinzialstände, ohne allgemeine, zu errichten. — Provinzialstände können nur für Provinzialzwecke dienen und Allgemeines kann der Staat nicht durch sie erreichen wollen. Hierin ist die erste Lücke. Denn wenn der Staat einmal Stände für nothwendig hält (und ohne dies muss er sie nicht bilden), so ist es consequenter Weise unmöglich, dass in der Nothwendigkeit nicht auch Dinge liegen sollten, die nur durch allgemeine Stände erreichbar sind und für die man sich nur mit Provinzialständen behilft. Doch ist dies nur *ein* Mangel. — Wenn Provinzialstände nur über Provinzialgegenstände reden dürfen, wie denn dies streng gehalten werden muss, und es keine Gelegenheit giebt, über allgemeine Maszregeln auf gleiche Weise zu sprechen, so werden sie künstlicher Weise der allgemeinen eine provinzielle Absicht, ein einzelnes Interesse abzugewinnen suchen und kein Reglement wird sie hindern können, jene Schranken zu überschreiten. — Entsteht dies aber: so erwächst der Regierung ein ungeheures Hinderniss. Wie soll sie sich mit vier, fünf, vielleicht noch mehr Versammlungen, deren jede noch dazu, ihrer Stellung nach, die Sache aus einem einseitigen Gesichtspunkte an-

¹⁾ Bij Dahlmann, t. a. p., § 192.

sieht, über eine Maszregel verständigen? Dennoch werden die Bewohner der Provinz auf Seite ihrer Stände sein. So findet die Regierung die Gemüther und die Stimmung überall gegen sich und muss sich gefasst darauf machen, auch wenn sie die Maszregeln mit Kraft durchsetzt, diesen dumpfen innern Widerstand wenigstens nur partiell zu besiegen. — Die Provinzialstände werden nothwendig in ihren Ansichten getheilt sein; es wird daraus mehr oder weniger die Gefahr einer Zerreiſung des Staats, wenigstens in der Gemüthsart und Stimmung entstehen. — Dagegen werden sie sich gegen die Pläne der Regierung leicht gegenseitig unterstützen und dieses ist eine zweite Gefahr. Kein noch so scharfsinniger Kopf kann sich herausnehmen, die Gränzen zwischen dem zu ziehen, was blos Provinzial- und was allgemeine Angelegenheit ist ¹⁾. Der Staat wird sich vorbehalten müssen selbst dies im Einzelnen zu bestimmen. Dies wird aber wieder eine Quelle von Unzufriedenheit und Misstrauen werden. — Allgemeine Stände werden, wenn man es auch wollte, kaum zu vermeiden sein, der Geschäftsgang wird selbst auf sie führen; die Schwierigkeiten, welche die Verwaltung bei den Provinzialständen finden wird, werden das Gefühl ohne nothwendigkeit regen. — Der Ausspruch

¹⁾ Dit heeft men evenwel bij ons en in België beproefd. Provinciale wet Art. 105, 107. Kon. Besluit van 22 Augustus 1850 (Staatsbl. n^o. 52).

des Staats, dass er die Stimme gewisser Personen für die Stimme des Volks ansehen will, ist von einer solchen Wichtigkeit, dass man sich dieselbe nie zu grosz denken kann, und keine menschliche Weisheit kann die Folgen davon übersehen. Damit thut ihn der Staat, sowie er auf irgend eine Weise Stände schafft. Sollen denn nun, so viel möglich, die Vortheile gerettet, die Gefahren vermieden werden, so muss das Verhältniss der Stände gegen die Regierung durchaus klar, einfach, gerecht und offen sein. Ihre Lage muss so bestimmt werden, dass ein Versuch die Grenzen derselben zu überschreiten, gar nicht vor der Vernunft und dem Gefühl zu entschuldigen sein würde, und dass die sträfliche, aus Leidenschaften entstehende, Lust dazu, weder Vorwände noch Anreizungen findet. Diese Bedingungen, scheint es mir unmöglich, bei Provinzialständen, ohne allgemeine, zu erfüllen. — Die theoretischen Einwürfe, die man gegen ein solches System machen kann, sind aber noch die geringsten. Die wahren Schwierigkeiten, Collisionen, Unbequemlichkeiten, Gefahren, würden sich erst bei der Ausführung finden. — Die Frage, ob man Provinzialstände, ohne allgemeine, oder *allgemeine mit Provinzialständen* (was gewiss sehr nützlich und gut sein würde) oder ohne dieselben, einrichten will, ist ohngefähr dieselbe mit der: ob ein Staat wieder eine Verbindung mehrerer Staaten werden oder Ein Staat bleiben soll?"

Von Humboldt erkende dus ook het nut van

provinciale Staten, maar niet als eenige vertegenwoordiging des volks; ook algemeene Staten moeten er zijn ter behartiging van zulke aangelegenheden, welke den geheelen Staat aangaan.

Welke behoort nu de verhouding van de provinciale Staten tot de algemeene te zijn? Hieromtrent is het gevoelen van Dahlmann ¹⁾: »Man sagt nicht richtig: Provinzialstände dürfen bloß rathen, die Entscheidung kommt den Reichsständen zu. Auch Provinzialstände haben ihres Orts Entscheidung z. B. über die Vertheilung mancher Steuern, über die Bewilligung selbst von solchen Steuern, welche nothwendige, aber bloß dieser Provinz angehörige Bedürfnisse z. B. Deiche bestreiten. Das allgemeine Verhältniss ist: ihre Beschlüsse dürfen die der allgemeinen Ständeversammlung nicht kreuzen, sie müssen sich diesen unterordnen. Alle provinziellen Ausnahmen von den allgemeinen Landesgesetzen bestehen daher nur durch die Billigung der Reichsstände. Darum darf auch den Provinzialständen das Recht landschaftliche Anlagen zu allgemeinen Zwecken zu bewilligen nur in sehr beschränktem Maße zustehen. Man wird ein Maximum festsetzen, für jede Provinz vermuthlich ein verschiednes. Geldanlagen darüber hinaus bedürfen vor ihrer Ausschreibung der Prüfung und Genehmigung der allgemeinen Stände.»

¹⁾ T. a. p., § 190.

Nog willen we mededeelen, wat Stahl ¹⁾ dien-
aangaande leert. »Durch Land-oder Reichsstände
sind Provinzialstände nicht ausgeschlossen,» zegt
hij, »im Gegentheil letztere sind noch ein ergän-
zendes Glied zur vollständigen Volksvertretung. Sie
verhalten sich in ähnlicher Weise zur Provinzial-
verwaltung wie die Landsstände zu der des gesamm-
ten Landes, müssen sich aber danach von ihnen
nicht bloß nach dem räumlichen Umfange ihres
Berufes unterscheiden, sondern auch nach der
Art desselben. Da die Provinzialverwaltung nicht
ursprünglich bestimmend sondern mehr nur aus-
führend ist, und von der Staatsverwaltung bestimmt
wird, so muss auch die Provinzialvertretung einen
untergeordneten beschränkteren Kreis und eine
Wirksamkeit anderer Art haben, als die Landes-
vertretung. Provinzialstände dieser Art, die nicht
statt der Landstände und daher mit gleichen
Befugnissen wie Landstände bestehen, sondern als
untergeordnetes und ergänzendes Glied unter den
Landständen in die Volksvertretung eingreifen,
sind ein Werk neuerer Zeit. — Die ältere Provin-
zialvertretung war von der Landesvertretung nicht
der Art nach verschieden, so wenig als die Vertre-
tung eines einzelnen Standes von der des Volkes
der Art nach verschieden war. — Eine Provinzial-
vertretung dieser Art passt nicht in den jetzigen
centralisirten Staat. — Wie das historische Motiv,

¹⁾ Die Philosophie des Rechts, II^{er} Bd., 2^e Abth., S. 208 ff.

die ursprüngliche Hauptthätigkeit, bey den Landständen die Steuerbewilligung ist, so bey diesen Provinzialständen die Steuervertheilung. Zu diesem Zwecke wurden sie in Frankreich durch Necker (*Mémoire au roi sur l'établissement des administrations provinciales*, 1781) eingeführt ¹⁾. — So wie nun aber die Provinzialstände zu einem ergänzenden Gliede in der Volksvertretung werden, muss sich ihr Wirkungskreis ähnlich wie jener ursprüngliche der Landstände erweitern: Es muss der Provinzialhaushalt unter ihre Vertretung gestellt werden wie der Staatshaushalt unter die der Landstände, sie haben daher die Mitwirkung bey Bestimmung der Provinzialauflagen für die besondern Provinzialzwecke und die Controle über die Verwendung des gesammten Provinzialeinkommens. — Es muss für die Bestimmung der Provinzialauflagen eine Gränze (*maximum*) durch die Landstände festgestellt werden, das liegt gleichfalls in der Unterordnung der Provinzialvertretung unter die Landesvertretung, und verhütet, dass nicht der Staatsbedarf aus Provinzialauflagen bestritten und die Bewilligung der Landstände selbst dadurch umgangen werde. — Indessen erhellt schon aus jenem ursprünglichen Zwecke der Provinzialstände, dass sie nicht eine rein vertretende Versammlung sind wie die Landstände, sondern zugleich eine administrirende. —

¹⁾ Verg. over de voormalige centralisatie in Frankrijk, de Tocqueville, *l'ancien régime et la Révolution* (Paris 1856), pg. 73—140.

Dieser Charakterzug geht aber durch. Die Provinzialstände bewilligen nicht das ihnen vorgelegte Kreisbudget, sondern sie beantragen es, sie haben auch über Beschwerden rücksichtlich der Steuer-
vertheilung zu entscheiden, sie haben endlich weit mehr als die Landstände in speciële Anordnungen einzugehen z. B. über Anlegung von Straszten, Errichtung von Schulen, Krankenhäusern an dem oder jenem Orte.»

Wat verder nog de te groote centralisatie betreft, bij ons doet zich onder anderen als tegenstander daarvan kennen de Bosch Kemper, die zich daarover in de volgende bewoordingen uitlaat ¹⁾:

»Zoo het provincialisme bestreden moet worden, waar het zich verzet tegen de eenheid der wetgeving en van het Staatsbestuur, zoo verdient het provincialisme, als eene gehechtheid aan provinciale instellingen en provinciale welvaart, allezins aanbeveling. Volkomen in overeenstemming met een gezonde organische staatsleer, zeide Mr. Thorbecke, in 1843, in zijne *Aanteekening op de grondwet* ²⁾: »De natuur is niet daarom zoo rijk, dewijl zij ééne kracht, maar omdat zij eene oneindige verscheidenheid van wezens, ieder met eigen kracht, onder een algemeene wet laat werken. Hoe velerlei huishouden, elk dienstbaar aan de éénheid, vereenigt alleen het menschelijke organisme!» — Terwijl de

¹⁾ Handl § 149.

²⁾ II, bl. 77.

eenzijdige centralisatiegeest alles door de regering wil doen regelen, erkent het ware liberalisme de overeenstemming van vele vrije staatsligchamen als het krachtigste middel om het volksleven tot ontwikkeling te brengen."

Dit in het algemeen over provinciën en hare verhouding tot den geheelen staat; nu komen we tot de behandeling van ons bepaald onderwerp zelf.

HOOFDSTUK I.

Historisch overzicht der lotgevallen onzer Gewesten als afzonderlijke lichamen.

Alvorens onze tegenwoordige Nederlandsche provinciën als afzonderlijke lichamen te beschouwen, schijnt het niet ongepast een overzicht te geven der historische ontwikkeling van hare politieke gesteldheid, opdat daaruit blijken moge, hoe zij in den staat en in de onderlinge verhouding geraakt zijn, waarin zij thans verkeeren.

We moeten daartoe opklimmen tot het jaar 1579, toen bij de Unie van Utrecht de grondslagen gelegd zijn tot een staatkundigen toestand, welke, hoezeer in het laatst der vorige eeuw aanmerkelijk gewijzigd, echter van onmiskenbaren invloed is geweest op onze latere staatsregelingen.

Vóór dien tijd bestond er tusschen onze gewesten geen andere onderlinge band dan die eener personeele unie; alle waren van tijd tot tijd onder het bestuur van denzelfden vorst gekomen, die echter, hier als hertog, daar als graaf, ginds als

heer gehuldigd, geenszins overal met dezelfde magt bekleed was. In 1579 daarentegen werd ten gevolge van gebeurtenissen, die hier niet verhaald behoeven te worden, een geheel andere staat van zaken geboren. Een innig verbond tusschen de zeven provinciën: Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Friesland, Groningen en Overijssel, het grootste gedeelte dus van ons tegenwoordig koninkrijk, verving de personeele unie.

Vraagt men, welk het karakter van het verbond dezer gewesten was? Met korte woorden dit: eene confederatie van zeven wel geheel onafhankelijke staten, maar die naar buiten één ligchaam, één gemeenebest uitmaakten. Daar nu de Unie van Utrecht gedurende het ruim tweehonderdjarig bestaan van de Republiek der Vereenigde Nederlanden als het ware als grondwet te beschouwen is, willen we thans kortelijk nagaan, op welken voet zij de onderlinge verhouding der gewesten geregeld heeft.

Omtrent de vereeniging dan tot één gemeenebest van de zeven gewesten, die dat verbond aangingen, zegt art. 1 der Unie, dat zij zich verbinden, »ten ewygen daeghen bij den anderen te blyuen In alle forme ende maniere, als off siluyden maer een Prouincie waeren Sonder dat dselue hem tenygher tyde van den anderen sullen scheyden, Laeten scheyden, ofte separeren by testamente, codicille, donatie, cессie, Wisselinghe, vercopinghe, tractaeten van peys, van huywelick noch om geen

anderen oorzaecken, hoe dat het gebeuren souden moegen, onvermindert nochtans een ygelick Prouincien ende die particulier steden, leden ende Ingesetenen van dyen haerl. spetiaele ende particuliere priuilegien, vryheyden, exemptien, rechten, statuten, Loffelicke ende Welheergebrochte costumen, Usantien, ende allen anderen haerluyden gerechticheyden, waerInne siluyden den anderen nyet alleen geen preJudicie, hynder ofte Letsel doen sullen, maer sullen den anderen daerInne met alle behoerlicke en moegel. middelen Ja met lyff ende goet (is 't noot) helpen handthouden, styuen, ende stercken, ende oick beschudden ende beschermen tegens allen ende een ygelick wie ende hoedanich die souden moegen wezen, die hem daer Inne enich datelicke Imbreecke soud willen doen."

Dat de bepaling: de zeven gewesten zullen verbonden zijn »als off siluyden maer een Prouincie waeren" in beperkten zin moet worden opgevat, blijkt al dadelijk uit het daarop volgende: »onvermindert nochtans een ygelick Prouincien ende die particulier steden, leden ende Ingesetenen van dyen haerl. spetiaele ende particuliere priuilegien, vryheyden, exemptien, rechten, statuten," enz. Gemelde bepaling doelt alleen op eene innige vereeniging tot gezamenlijke verdediging, iedere provincie bleef volkomen souverain op haar eigen gebied. Bij de afzwering van Philips ging al het gezag, dat de Koning in elke provincie gehad had, op de Staten van die provincie over, of liever iedere

provincie oefende voortaan hare oppermagt uit door middel van de Staten. Zij hadden elk haar eigen domeinen, regt van munt, haar eigen schatkist, haar eigen zegel.

Wanneer er tusschen twee of meer gewesten geschillen mogten ontstaan, moesten die, indien de twistende partijen het onder elkander niet konden uitmaken, door de overige provinciën, of door scheidslieden door deze benoemd, worden beslist ¹⁾. Waren echter alle gewesten in het geschil betrokken, zoo konden zij geen regters in hunne eigene zaak zijn, waarom in zoodanig geval de stadhouders, die zich daarbij van den raad en de voorlichting van assessoren of adiuncten mogten bedienen, als scheidslieden over de questie uitspraak deden. Tegen die beslissingen zoowel van de overige provinciën of hare afgevaardigden in het eerste geval, als in het tweede van de stadhouders, kon verder door geen enkel regtsmiddel worden opgekomen. Unie art. XVI: »Ende oft gebeurden (.dat God verhoede moet.) dat tusschen die voorsz. Prouincien enich onverstant, twist, ofte tweedracht gevele, Daer Inne siluyden den anderen nyet en conden verstaen, dat tselue soe verre het enyge vande Prouincien In tparticulier aengaet ter neder geleyt ende beslicht sal worden by den anderen Prouincien off den ghenen die si daer toe deputeren sullen, Ende soe

¹⁾ Zie hierbij het Acad. Proefschrift van Mr. S. M. S. de Ranitz (Groningen 1858) over *Art. 68 der Grondwet in verband met de Gesch. van het Nederl. staatsregt beschouwd*, bl. 12 vlgg.

verre die saecke alle die Prouincien Int generael aengaet byde heeren Stadtholders vande Prouincien In manieren boeuen In 't IX. Article verhaelt ¹⁾, dwelcke gehouden sullen syn perthyen recht te doen ofte vergelycken binnen een maent ofte corter soe verre die noot van der saecke sulcx vuyteyscht naer Interpellatie ofte versouck by deen ofte dandere parthye daer toe gedaen, Ende wes by die voorsz. anderen Prouincien ofte haerluyden Gedeputeerden ofte dvoorsz. heeren Stadtholders alsoe vuytgesproecken wordt, sal aengegaen, ende achtervolcht worden Sonder dat daer van wyder beroup ofte andere prouisie van rechten tsi van appel, relieff, reuisie, nulliteyt ofte enyge andere querelle hoedanich die souden moegen wezen versocht sal moegen worden."

Iedere provincie was vrij om op haar gebied zoodanige belastingen te heffen en tot zulk bedrag als noodig was om in de behoeften der gewestelijke huishouding te voorzien; echter mogt de een «geen Imposten, conuoygelden, noch andere diergelycke Lasten opstellen tot Laste ende prejudicie van dandere, ende sonder gemeen consent, noch enyge van desz bontgenoten hoeger bezwaeren, dan hun eygen Ingesetenen ²⁾."

¹⁾ Welucrstaende Indien die selue heeren Stadtholders daer Inne nyet en souden connen verdraegen, Sullen tot heml. nemen ende verkieesen alsulcke onpartidige assessseurs ende adjoincten als homluyden goetduncken sal."

²⁾ Unic art. XVIII. Dit artikel is zeer dikwijls en door bijna

Zoodanig bleef de toestand tot de Omwenteling van het einde der 18^e eeuw. Toen in het jaar 1796, na de vlugt van den Stadhouder Willem V naar Engeland, de eerste Nationale Vergadering zou tot stand komen, werd voor haar door de Staten Generaal een reglement vastgesteld, hetwelk bepaalde, dat het provinciaal bestuur voorloopig zijn gezag zou behouden over de justitie, policie, de financiën en de huishouding van ieder gewest. De algemeene belangen werden aan de Nationale Vergadering opgedragen, die vóór alles eene Constitutie zou zamenstellen.

Hevig was de strijd der unitarissen en foederalisten, van welke de eersten algeheele centralisatie van bestuur wenschten, de anderen daarentegen het inrigten van eigen huishouden aan de verschillende gewesten wilden vrijgelaten hebben. Met eene geringe meerderheid dreven de unitarissen het besluit tot vermenging der gewestelijke schulden door ¹⁾. Den 10^{en} November 1795 leverde de commissie, met het ontwerpen van eene staatsregeling belast, een plan van constitutie in, hetwelk het foederalistisch stelsel tot grondslag had. Nadat de beraadslagingen tot Mei 1797 geduurd hadden, werd het, hoewel zeer gewijzigd, als ontwerp van constitutie aangenomen ²⁾, doch door het Volk,

alle provinciën overtreden. Zie Mr. Pieter Paulus, Verklaring der Unie van Utrecht, op dit art. § II vlgg.

¹⁾ Dagverh. D. IV, bl. 580. Vgl. bl. 437, 2^e k.

²⁾ T. a. p. VI, bl. 171, 1^e k.

aan welks bekrachtiging het onderworpen moest worden, bij de stemming in de grondvergaderingen met groote meerderheid verworpen ¹⁾).

Wij willen thans hier een oogenblik stilstaan, om na te gaan, wat er in deze 4^e Nationale Vergadering met opzigt tot eene nieuwe verdeeling der Republiek, waarbij de grenslijnen der vroeger souvereine gewesten uitgewischt werden, verhandeld is. Hevig voeren sommigen uit tegen de oude verdeeling; de representant Brands o. a. zeide ²⁾): »Ik wensche uit al mijn hart, en ter goeder trouw, tot heil van het lieve Vaderland, dat wij gezamenlijk harten en handen te zaam vereenigen, om eene Constitutie te vormen, niet bestaande in zeven of negen Departementen, die tog altijd de vorige heerschende Provinciën zouden blijven, welke benaming men 'er ook aangeven mag, maar zodanig ingericht, dat de schijn van Provinciën of Gewesten, onder wat titul of voorgeven in deze vrije Republiek, bij het aanneemen dier Constitutie, niet meer te vinden, ja zelfs de *Limites* er nergens meer van op te sporen zijn, en alles na eene geëgaliseerde en evenredige populatie in veelvuldige Departementen of Districten gereguleerd; om aldus één Volk, één Belang, één Republiek, ja laat ik zeggen één Huisgezin uit te maken.»

De representant Schermer ³⁾) noemde de repu-

¹⁾ T. a. p., bl. 858, 2^e k.

²⁾ Dagverh. D. IV, bl. 8, 2^e k.

³⁾ T. a. p., bl. 28, 2^e k.

blik der Vereenigde Nederlanden: «het oude zevenhoofdig monster.»

De representant Floh ¹⁾ was zelfs bevreesd, dat het laten van afzonderlijke huishoudingen aan de Departementen tot een eenhoofdige regering zou leiden. «Het komt mij voor,» aldus liet hij zich uit, «dat een Staat, saamgesteld uit negen ²⁾ afzonderlijke en in veele opzigten op zig zelf staande huishoudingen of Departementen, die allen hunne afzonderlijke cassen en belangen hebben, eene eigenaartige strekking heeft, om een eminent hoofd te moeten hebben. — Immers, alle gezag, hoedanig ook, haakt en neigt steeds naar vergrooting: en talrijke administrerende lighaamen, die in het groot één belang, doch in het bijzonder veele van elkander afgescheidene belangens hebben, en zig diensvolgens alle, in hunne bijzondere kringen beweegen kunnen, zig onderling zeer ligt onaangenaam raken, botzingen en wrijvingen, die, en voor den eenen, en voor den anderen, allerschadelijkst zijn, te wege brengen, en waar onder dan tevens het *geheel* onvermijdelijk zeer gevoelig lijdt. — In het oud-Bondgenootschaplijk Staatsstelsel dezer Republiek, heeft men voor dit kwaad zoeken te zorgen door het scheppen van een eminent hoofd, van eenen *Doorluchtigen Stadhouders*, wiens

¹⁾ T. a. p., bl. 30.

²⁾ Volgens het Ontw. van Const. den 10^{en} November 1796 aan de Nation. Vergad. aangeboden.

post en pligt was, de onheilen, natuurlijk veroorzaakt wordende, door de onvermijdelijke botsingen der onderscheidene belangens der saamverbondene Gewesten, zo veel mogelijk te verhoeden, of op de best mogelijke wijze te herstellen. — Een fraai stelzel in de daad in de bespiegeling, en op het papier en met eenen volmaakt wijzen, voorzigtigen, schranderen, verstandigen en onbaatzuchtigen Stadhouders, of ten minsten met eenen anderen Washington aan 't hoofd.»

De representant Schimmelpenninck ¹⁾ daarentegen verklaarde zich sterk tegen eene te groote centralisatie in het bestuur van de republiek. «Een klein plekje gronds,» zeide hij, «en echter, zo klein als het zijn moge, in al zijn deelen van een verschillenden aard — handeldrijvende en landbouwende gedeeltens — hemelsbreed verschillende vermogens van het eene gedeelte met het andere; eenige weinige groote, bevolkte en rijke Steeden, waar in de kragt en het vermogen des Lands geconcentreerd is, en welke door 't wegnemen van alle evenredigheid met het overige, als 't ware iets onnatuurlijks uitmaken; dit kleine Landje van ouds gesmaldeeld in zeven of agt oppermagtige Gewesten, met een geconquesteerde gedeelte; alle deeze gedeeltens sins eeuwen gewoon aan afzonderlijke Regeeringen, afzonderlijke Wetten, welke niet hebben kunnen missen eenen verouderden indruk

¹⁾ Dagverh. D. IV, bl. 42, 46.

op derzelve bewooners over te laten. — Alle deeze Gewesten aan afzonderlijke lasten gewoon — een afzonderlijk financieel bestaan — elke staat allengskens met bijzondere schulden beswaard, en gevormd tot een geheel afgesonderde debiteur; de pretensien op elk deezer debiteuren, meest al in den boesem van de Ingezetenen van ieders Gewest berustende; — *ziet daar, Wetgevers, het Volk van Nederland!* zie daar het Volk het welk *onder één Maatschappelijk verdrag* staat gebragt te worden; een maatschappelijk verdrag, het welke, zal het duurzaam zijn, zijn weldaadigen invloed over alle deeze zo verschillende deelen zal moeten verspreiden, en alle de hoeken der Republiek tot verblijfplaatzen van maatschappelijk geluk moeten vormen. — Ter beveiliging der burgerlijke vrijheid, en ter afweering van het misbruik der magt van het algemeen Staatsbewind, zal het volstrekt nodig zijn, dat in de Constitutie, met eenige groote trekken, zodanige gronden worden vastgesteld, waar door de Departementaale en Municipaale Bestuuren kunnen worden gerustgesteld, dat zij, *in zodanige geheel huishoudelijke beschikkingen, welke geene betrekking hoegenaamd tot den algemeenen Staat hebben*, niet onophoudelijk zullen worden belet, bedild en tegengegaan. Dit toch kan niet anders dan verderfelijk voor de *civile vrijheid* zijn. En het is deeze *civile vrijheid*, waar bij de inwooners voor al geen minder belang hebben dan bij de *staatkundige Vrijheid*.

Mijne stelregel kooft, in dit opzicht, hoofdzaa-

kelijk hier op neer: dat het Nationaal belang wel vordert dat 'er één ecnige opperste wetgevende vergadering, en een algemeen Gouvernement behooren te worden vastgesteld, bekleed met een gezag, geëvenredigd aan de groote algemeene nationaal oogmerken, om welke het is ingesteld; dog dat 'er tevens gezorgd worde, dat zodanig Gouvernement zich niet onophoudelijk alles aanmatige, en zich met alles, zelfs met de geringste huislijke bijzonderheden der Departementale bestuuren bemoeje. Dit laatste achte ik allerverderflijkst. Het opent een ruim veld voor intrigue en kwelzucht; het maakt alle Departementaale en Municipaale magt veragtelijk en bespottelijk in het oog der Burgers. — Het moet eene noodzaakelijke strekking hebben om het algemeen Gouvernement overal gehaat te maken; het moet noodzaakelijk desselfs werkzaamheden doen opeenstapelen, en de groote algemeene belangen doen verdringen door zeer bijzondere particuliere belangen. — Het moet een afdoening en beredding van zaaken door zendingen van reizende Proconsuls van het eene gedeelte der Republick naar het andere invoeren; met een woord, zulk een order van zaaken moge de *woorden en klanken van Vrijheid en Gelijkheid*, van tijd tot tijd door de ooren der goede Ingezetenen doen klinken, maar zeker is het dat zij de weezenlijke vrugten daar van niet smaken zullen.

Het is niet genoeg, dat de Natie, als met eene kwistende hand, *al haare magt, op eene democratische wijze, op haare hoogste Vergadering neder-*

werpe; zij moet, wil zij wijs zijn, boven al haar *burgerlijk*, dat is haar *huistlijk geluk*, de voortduurende genoegens van het maatschappelijk leven, verzekeren. — Indien zij dwaas genoeg was om hier niet voor te zorgen, zou zij, in de daad, maar een *dwingeland van haar eigen maaksel*, op den *Zetel voeren*; een dwingeland, alleen daar door van anderen onderscheiden, dat hij in een *democratische pije gekleed zou zijn*. — Het Volk zou dan, wel is waar, *constitutioneel getyranniseerd worden*, maar met dat al de verschrikkelijke uitwerksels deezer tyrannijs niet minder gevoelen. — Een tyrannijs, des te haatelijker en ondraaggelijker, omdat bij zulke tyrannen nog duisend kleine en laage inzichten, als personeele wrok, vuig eigenbelang, nijd en afgunst den meester speelen, door welke de burgerijs aan nog meerdere kwellingen zoude worden blootgesteld, dan onder eenhoofdige Regeringen, omdat in deeze de *oneindige afstand tusschen den Tyran en den Onderdaan* deezen laatsten nog eenigermaaten beveiligt voor die uitwerksels van laage en kleine passien, welke meer uit haaren aart, *tusschen gelijken op gelijken werken.*»

Daar het Ontwerp van Constitutie van 10 November 1796 ten gevolge van het decreet der Nationale Vergadering van 2 December, dat de eenheid en ondeelbaarheid der Republiek uitsprak, in vele punten verandering behoefde, werd om het te wijzigen een nieuwe commissie benoemd, die o. a. weder eene andere verdeling van het

grondgebied der Republiek voorstelde ¹⁾, en wel in 11 Departementen, zoo na mogelijk in volkrijkheid aan elkander gelijk, waarvan de namen door het Wetgevend Ligchaam zouden bepaald worden.

Daarop deed de representant Janssen een voorstel tot bepaling der grenzen en der benamingen van die 11 te vormen Departementen ²⁾. «Het spreekt van zelfs,» zeide hij, «dat het bijzonder huishoudelijk bestuur en de goede order eene departementale afdeling noodzakelijk maakt, die echter zodanig bepaald behoort te worden, als meest dienen kan om het oud Foederalistisch huishoudelijk belang te onerveren.» En verder: «Wij zullen allen erkennen, dat de ééne ondeelbare Nederlandsche Republiek tot eene geordende huishoudelijke administratie in Departementen moet verdeeld worden. — Dan in deze verdeling kan dezelfde afdeling niet in acht genomen worden, die thans de Republiek in Provinciën en Landschappen verdeelt: omdat deze verdeling geheel onevenredig is. — Het een gedeelte overtreft het ander zeer ver in vermogen, bevolking en uitgestrektheid, dat, naar den loop der afwisselende omstandigheden, zeer nadelige gevolgen zoude kunnen hebben; althans, uit dit oogpunt beschouwd, is het zeker een wanvoeglijk geheel. — En behalven dit, indien

¹⁾ Zie Ontw. der Staatsrog. voor het Bataafsche Volk, Tit. VI, 1e Afd. Dagverh. D. IV, bl. 328, 1e k.

²⁾ Dagverh. D. IV, bl. 402 vlgg.

de oude verdeling blijft stand houden, wordt de rampvolle naarijver tusschen Provinciën en Provinciën vereuwigd — verkleeftheid aan Provinciale belangens zoude steeds blijven werken en in het wezentlijke dezelve noodlottige gevolgen te vrezen zijn, welke die naarijver ten allen tijde gehad heeft. — Er is derhalven eene nieuwe verdeling nodig, niet alleen zonder opzicht op de Provinciale verdeling, maar ook der wijze: dat de Provinciën zo veel mogelijk geamalgameerd worden, de namen der bijzondere Provinciën ophouden en de Departementen naar derzelve geographische legging worden benoemd.»

De door hem voorgedragen verdeeling nu was aldus:

- 1^e Departement van *Zuiderzee en Wadden*, departementale stad *Leuwaarden*, bevattende *Friesland*, het Overijsselsche district *Vollenhoven*, en het Hollandsche eiland *Ter Schelling*.
- 2^e Departement van *Eems en Vecht*, departementale stad *Groningen*, bevattende *Groningen*, *Drenthe* en een klein deel van *Overijssel*.
- 3^e Departement van *Vecht en IJssel*, departementale stad *Deventer*, bevattende het grootste gedeelte van *Overijssel*, het kwartier van *Zutphen* en het Hollandsche eiland *Schokland*.
- 4^e Departement van *IJssel en Maas*, departementale stad *Arnhem*, bevattende het grootste gedeelte van *Gelderland* en eenige plaatsen van *Overijssel*, *Utrecht* en *Holland*.

- 5^e Departement van *Vecht en Rhijn*, departementale stad *Utrecht*, bevattende het grootste gedeelte der provincie *Utrecht* en een gedeelte van *Holland*, nl. *Gooiland*, *Amstelland* en bijna geheel *Rhijnland*.
- 6^e Departement van *Amsterdam*.
- 7^e Departement van *Zuider- en Noord-Zee*, departementale stad *Alkmaar*, bevattende het noordelijk gedeelte van *Holland*.
- 8^e Departement van *Rhijn en Maas*, departementale stad *den Haag*, bevattende het middelste gedeelte van *Holland*.
- 9^e Departement van *Maas en Merwe*, departementale stad *Dordrecht*, bevattende het zuidelijkste gedeelte van *Holland*, een gedeelte van *Bataafsche Brabant* en eenige plaatsen van *Utrecht*.
- 10^e Departement van *Noordzee en Schelde*, departementale stad *Zierikzee*, bevattende *Zeeland*, een klein gedeelte van *Holland* en een deel van *Bataafsche Brabant*.
- 11^e Departement van *Maas en Dommel*, departementale stad *den Bosch*, bevattende het grootste gedeelte van *Bataafsche Brabant* en een klein gedeelte van *Holland*.

Dit plan werd in handen eener commissie gesteld, welke hoezeer het bij haar rapport meesterlijk uitgewerkt verklarende, toch adviseerde tot het voorloopig in beraad houden ervan, daar de zaak in een naauw verband stond: 1^o met de magt, welke bij de Constitutie aan de departementale be-

stuurders zou worden toegekend, en 2^o met de invoering van het nieuwe stelsel van belastingen, naar de beginselen ¹⁾, door de Vergadering gedecreteerd ²⁾.

De representant Vreede drong ook daarop aan, zeggende: «Men onderzoekte alvorens het voorstel van den Burger Janssen te decreteren, of het wel nodig zij in het geheel eenige departementale afdelingen te hebben. — Ik zal zeer kort voordragen de gezichtspunten, waar uit eene oppervlakkige beschouwing aanstonds dit voorstel voordelig doet voorkomen. Voor eerst uit hoofde van de besparing der kosten van het Staatsbestuur; want het zoude voor de geheele Republiek niet weinig in de uitgaaf uitsparen, indien dat geheele ligchaam van departementale Bestuuringen met al hunne ministers, clerken, bodens en verdere bedienden konde worden uitgewonnen. Ten andere en wel voornamentlijk doet zich dit voorstel aangenaam op, omdat het het *radicale* middel is, om het *foederalisme* tot den grond toe met wortel en tak uitterociën; en dit is misschien meer nodig in ons Vaderland dan in eenig ander land. De geest van het *foederalisme* zit tog zoo diep in de gebeenten doorgedrongen, dat 'er misschien geen zagter middel mogelijk is, om het te vernielen, dan om het geheel te vermorselen, zoo dat het den kop nooit weer zal kunnen op-

¹⁾ Van eenheid en ondeelbaarheid der Republiek.

²⁾ Dagverh. D. IV, bl. 953 vlg.

heffen. — 'T is waar eene tegenbedenking van gewigt doet zich ook aanstonds, bij de eerste beschouwing even gereed op, deeze namentlijk dat de afgelegen plaatzen, hier door zoo verre van het *Centrum*, van het middenpunt der oppermagt, verwijderd zijn, dat een stremming in het publiek Bestuur schijnt te doen vreezen; dan deeze gewigtige bedenking, die ik niet ontveins, zoude echter veel kunnen verminderd worden, door eenige meerdere magt aan de Municipale Bestuuren te geven, waardoor veelal op een zekere wijze aan het verlangen der Ingezeten en zoude voldaan worden; en in dat geval zoude het aan dezelve gemak en gerijf geven, meer zelfs dan bij departementale Bestuuringen, daar de Ingezeten en dan nog al digter bij, ja ieder op zijn plaats, in een zeker opzigt zouden kunnen voldaan vinden, wat zij van het Bestuur, immers, zoo al niet bij finale, althans bij provisioneele schikking zouden kunnen verlangen. — Ik concludeer dus, dat het door de commissie goedgekeurd voorstel van den Burger *Janssen*, voor als nog moet in advijs blijven, tot dat alvorens door die zelfde of door eene andere Commissie zal onderzocht zijn, of het nodig zij, dat 'er over het geheel Departementen worden ingesteld, en dat door een Decreet dezer Vergadering de noodzakelijkheid van departementale afdeelingen buiten twijffel zal zijn gebragt.» ¹⁾

¹⁾ Dagverh. D. IV, bl. 1009 vlg. Zie hierbij Mr. C. L.

Het resultaat der beraadslagingen was, dat het advies der genoemde Commissie werd verworpen, en eene andere benoemd, om zoowel het voorstel van Vreede als op nieuw dat van Janssen te onderzoeken. ¹⁾

Over het voorstel van Vreede bragt de Commissie een ongunstig rapport uit, op de volgende gronden: »1°. Indien het al zeker mogt zijn, 't geen echter nader onderzocht verdient te worden; dat eene diergelijke inrichting van een Bestuur zonder Departementen voor de algemeene Finantien voordelig waare; dan koomt het ons echter aan den anderen kant voor, dat deeze spaarzaamheid onder die soort van zaken zoude behooren, welke men te regt met den naam van eene verkeerde zuinigheid bestempelt; en die naar ons inzien voor elke uitgave, welke zij mogt voorkomen, een reeks van nadeelen zoude met zich sleepen; het woord spaarzaamheid klinkt het Volk, met reden, aangenaam in de ooren, maar, bewijst dikwerf te veel; men zoude zeer zeker den Lande eenen gewigtigen dienst doen, indien men de kosten, welke onze Landmacht vereischt, merkelyk konde besnoeijen, edoch zoude men eene nuttige daad verrigten, wanneer men uit een *motif* van zuinigheid, 't bestuur van 't Leger van den Generaal en Chef, en eenige onderofficieren alleen wilde vorderen? — 2°. Wij vermeenen,

Vitringa, *Staatk. Gesch. der Bataafsche Republ.*, IIe gedeelte (Arnhem 1860), bl. 336 vlgg.

¹⁾ Dagverh. D. IV, bl. 1015 vlg.

dat het niet verdeelen der Republicq in Departementen, verre van den Provinciaalen geest uit te roeijen, in tegendeel eene strekking zoude hebben, om dezelve levendig te houden. — Zullen ooit de Bewooners der voormaals onderscheidene en onafhankelijke Gewesten, hunnen ouden staat vergeeten, indien zij slegts door plaatselijke Bestuuren onder één Opperbestuur worden bestierd? Zal niet het denkbeeld van hun vorig bestaan, de Inwooners van ieder Gewest, met denzelfden band verbinden, die te voren onder hun plaats had? Immers niets is natuurlijker, en 'er wordt na ons inzien een kragtiger middel, dan de enkele vernietiging van de vorige Departementen vereischt, 'er moet een *nieuwe* verdeeling plaats hebben, welke bij tegenstelling, het denkbeeld der oude verdrijft; en door het zamenvoegen van geheele of gedeeltelijke Gewesten onder een ineen gesmolten Departementaal Bestuur, moet de verbeelding der zwakgelovigen, als het waare op eene onmerkbare wijze gedwongen worden, den ouden geest te laten vaaren, en zich aan eene andere orde van zaken te gewennen.» ¹⁾

Aangaande het plan van Janssen zeide de Commissie: «Wij oordeelen, dat wij nutteloos tijd en arbeid zouden verspillen, wanneer wij over dit Plan finaal adviseerden, alvorens wij onderrigt waren aangaande het oogmerk dezer Vergadering

¹⁾ Dagverh. D. V, bl. 163.

omtrent het al of niet verdeelen van het Bataafsch Gemeenebest in Departementen.”¹⁾

De Vergadering besloot dan ook bij meerderheid van stemmen, dat er eene departementale verdeling zoude plaats hebben.²⁾

Het plan van den representant Janssen nader onderzocht zijnde, werd daarop door de commissie gerapporteerd, dat het, als niet lettende op de onderverdeeling der oude provinciën in watergraafschappen, heemraadschappen, quartieren, ambten enz., eene groote verwarring zou stichten in de huishoudelijke directie, politie en finantie der dijken, wegen, waterwerken en waterweringen, welke daarnaar sedert eeuwen waren ingericht, waarom zij eene verdeling in 7 departementen voorsloeg, zoodanig, dat de verdeling der onderdeelen van de oude provinciën vermeden werd, hetgeen tevens door het mindere getal van departementale besturen eene bezuiniging zoude te weeg brengen, als volgt:

Vlie en Eems, departementale vergadering te Groningen,³⁾

Rhijn en IJssel, — — te Deventer,

Waal en Maas, — — in den Bosch,

Maasmond en Schelde, — — te Middelburg of Zierikzee,

¹⁾ Dagverh. D. V, bl. 164, 2e k.

²⁾ T. a. p., bl. 176, 1e k.

³⁾ Verg. hierbij Art. 63 der Provinciale wet, van 6 Julij 1850.

Noord- en Zuider-zee, — — te *Hoorn*,
Rhijn en Zee, — — te *Delft*,
Meer en Vecht, — — te *Haarlem*; ¹⁾
 of liever nog, eene verdeeling in 9 Departementen,
 als volgt:

van het *Vlie*, bevattende *Friesland* en het eiland
Ameland, waarvan het bestuur zijne vergadering
 zou houden te *Leeuwarden*.

— de *Eems*, — *Groningen*, *Wedde*, *Westerwolde*
 en *Drenthe*, — te *Groningen*.

— den *IJssel*, — *Overijssel*, — te *Zwol*.

— de *Waal*, — *Gelderland*, — te *Arnhem*.

— de *Maas*, — *Bataafsche-Brabant*, *Willemstad*
 en *Dinteloort*, — in den *Bosch*.

— de *Schelde*, — *Zeeland*, — te *Middelburg*.

— de *Zuider-zee*, — *Noord-Holland* en *Amster-*
dam, — te *Hoorn*.

— de *Noord-zee*, — *Zuid-Holland*, — te *Delft*.

— den *Rhijn*, — *Utrecht*, *Vianen*, *IJsselstein*,
Buuren en *Culenburg*, — te *Utrecht*.

«Nadat het algemeen Landsbestuur, volgens de
 gronden eener Gemeenebest-Regearing, tot de
 middelpuntige eenheid is gebragt;” zeide de Com-
 missie, «na alles te hebben weggenomen, wat de
 tegenstreving der deelen, tegens het geheel, zoude
 kunnen gaande maaken en staande houden; na
 alles wat in de oude federatieve regeringsvorm
 der Republiek kwaad en onnut was, te hebben

¹⁾ Dagverh. D. V, bl. 867.

veranderd en verbeterd; of liever nu 'er zelfs geen schaduw van het oud stelsel meer bestaat, is het nu nog nodig, of zelfs wel raadzaam, om bij de menigte zwarigheden en inconvenienten, die men 'er door zal doen geboren worden, ook nog de onschuldige grensscheidingen der oude Provinciën te willen veranderen; verder, en anders, als zulks behoort te strekken, om het al te groote van het eene, en het al te kleine van het ander gedeelte der Republiek te doen ophouden; en eenige onderdeelen, die tot geen der oude Provinciën behoorden, bij een of ander Departement te voegen?» ¹⁾

En het plan van Janssen en de beide andere werden bij meerderheid van stemmen verworpen ²⁾, en weder werd eene Commissie benoemd, om een nieuw plan van verdeeling te ontwerpen ³⁾, welke daarop eene indeeling in 15 Departementen aan de Vergadering voorstelde ⁴⁾.

De President Bicker zeide, «dat het uit den loop der deliberatiën was gebleken, en ook door de ondervinding gestaafd werd, dat men nimmer een plan zoude kunnen vervaardigen, hetwelk aan een ieder evenzeer voldeed: het was dan ook daarom, dat hij voorstelde, om de Leden te verzoeken,

¹⁾ Dagverh. D. V, bl. 852 vlgg.

²⁾ T. a. p., bl. 890, 2e k., bl. 895, 2e k.

³⁾ T. a. p., bl. 905, 2e k., bl. 909, 1e k.

⁴⁾ T. a. p., bl. 948 vlg.

hunne reflexiën op de onderdeelen aan de Commissie te suppediteren, en verder dit plan *en gros* te arresteeren;» dit goedgekeurd zijnde, was alzoo de verdeling in 15 Departementen aangenomen ¹⁾, terwijl de Commissie gelast werd, haar plan nader uittewerken en te beschaven.

Zij gaf daarop aan de Departementen de volgende namen: 1 van *Noord- en Zuider-zee*, 2 van *het IJ*, 3 van *het Sparen*, 4 van *de Delf*, 5 van *de Merwede*, 6 van *de Maas*, 7 van *de Mark*, 8 van *de Vecht*, 9 van *de Waal*, 10 van *den Rhijn*, 11 van *de Schelde*, 12 van *den IJssel*, 13 van *de Veenen*, 14 van *de Eems*, 15 van *het Vlie*, met de departementale hoofdplaatsen: 1 *Allenaar*, 2 *Amsterdam*, 3 *Haarlem*, 4 *Delft*, 5 *Dordrecht*, 6 *den Bosch*, 7 *Breda*, 8 *Utrecht*, 9 *Nijmegen*, 10 *Zutphen*, 11 *Middelburg*, 12 *Zwol*, 13 *Assen*, 14 *Groningen*, 15 *Leeuwarden*.

Dit plan werd, met een paar veranderingen van weinig belang ²⁾, door de Vergadering aangenomen ³⁾.

Daar evenwel, zooals wij gezien hebben, het geheele plan van Constitutie door het volk verworpen werd, verviel van zelf ook de daarbij vastgestelde verdeling van het grondgebied der Republiek.

¹⁾ Dagverh. D. V, bl. 1015, 2e k.

²⁾ De namen der Departementen van *de Veenen* en van *het Vlie* werden veranderd in die van *de Rhees en Aa* en van *het Vlie en de Lauwers*.

³⁾ T. a. p. D. VI, bl. 99—110. Vgl. bl. 486 vlg.

De tweede Nationale Vergadering in September 1797 bijeengekomen werd reeds den 22^{en} Januari 1798 door de unitarissen uiteengedreven ¹⁾. De Nationale Vergadering werd nu veranderd in eene Constitueerende Vergadering representeerende het Bataafsche Volk. Alle gewestelijke en plaatselijke souvereiniteit werd vernietigd ²⁾.

Het den 6^{en} Maart ingediende ³⁾ Ontwerp van Staatsregeling werd bijna zonder beraadslaging aangenomen ⁴⁾, en, na ook door het volk in de grondvergaderingen goedgekeurd te zijn ⁵⁾, bij publicatie van 1 Mei 1798 afgekondigd ⁶⁾.

Volgens deze Staatsregeling waren de vroegere provinciën vernietigd, en de ééne en ondeelbare Bataafsche Republiek ⁷⁾ in acht Departementen verdeeld.

Art. 3: «Het tegenwoordig grondgebied der Bataafsche Republiek is verdeeld in 8 departementen, met name:

Het 1^e departement: van *de Eems*.

» 2^e » » *den Ouden IJssel*.

» 3^e » » *den Rhijn*.

» 4^e » » *den Amstel*.

¹⁾ Dagverh. D. VIII, bl. 415, 2e k.

²⁾ T. a. p., bl. 419, 1e k.

³⁾ T. a. p. D. IX, bl. 51 vlg.

⁴⁾ T. a. p., bl. 138 vlg., bl. 148 vlg.

⁵⁾ T. a. p., bl. 595, 1e k.

⁶⁾ T. a. p., bl. 595, 2e k. van de Poll Verzam. van Vaderl. wett. en besluiten, bl. 11.

⁷⁾ Art. 1 dier Staatsregeling. Dagverh. D. IX, bl. 303, 1e k.

Het 5^e departement: van *Texel*.

» 6^e » » *de Delf*.

» 7^e » » *de Dommel*.

» 8^e » » *de Schelde en Maas.*»

Art. 4: «De departementale Administratiën vergaderen in de volgende Hoofdplaatsen:

Die van het 1^e departement, te *Leeuwarden*.

» » » 2^e » » *Zwolle*.

» » » 3^e » » *Arnhem*.

» » » 4^e » » *Amsterdam*.

» » » 5^e » » *Alkmaar*.

» » » 6^e » » *Delft*.

» » » 7^e » » *in den Bosch*.

» » » 8^e » » *te Middelburg.*» ¹⁾

Deze departementen hadden wel een eigen bestuur, maar alle zelfstandigheid was daaraan ontzegd. Het voerde slechts bevelen uit, want in alle, zelfs de geringste, plaatselijke belangen werd door het Staatsbestuur voorzien. Art. 147 luidde: «De departementale en gemeente-besturen zijn administratieve lichamen, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind.» ²⁾

Wat het vermogen der voormalige Gewesten betreft, daaromtrent bepaalde art. 200 (art. 420 van het door het volk verworpen Ontwerp): «Alle Geldmiddelen van de Republiek, hetzij dezelve bestaan in belastingen, hetzij in bezittingen, hoe

¹⁾ Dagverh. D. IX, bl. 303, 1^e k.

²⁾ T. a. p., bl. 316, 1^e k.

ook genoemd, waarvan de inkomsten, vóór de invoering der Staatsregeling gekomen zijn ten voordeele van de Kas der *Generaliteit*, midsgaders van de Kassen der onderscheiden Provinciën, van de drie Kwartieren van *Gelderland*, van het Landschap *Drenthe*, en van *Bataafsch Braband*, worden verklaard, en van nu voortaan gehouden, voor Nationale inkomsten en bezittingen van het geheele Bataafsche Volk.» ¹⁾

Art. 175 luidde: «De Huislijke Departementaale Kosten, voor ieder Departement, worden, jaarlijks, door het Vertegenwoordigend Ligchaam bepaald,» terwijl van het gebruik der daarvoor toegestane sommen, volgens art. 177, jaarlijks eene specifieke verantwoording loopende over het vorige jaar, aan het Uitvoerend Bewind moest worden ingeleverd.

Wegens de al te groote centralisatie van bestuur bij die Staatsregeling ingevoerd deed zich weldra de behoefte aan herziening der Constitutie gevoelen, welke dan ook in Maart 1801 door het Uitvoerend Bewind aan de Kamers voorgesteld en door deze aangenomen werd. Nadat het door eene Commissie vervaardigde Ontwerp eener nieuwe Constitutie, om het daarin nog te zeer gehandhaafde stelsel van eenheid, verworpen was, sloot het Uitvoerend Bewind, bij wege van *coup d'État*, de Kamers en stelde zelf een Ontwerp op, dat bij de volksstemming aangenomen werd.

¹⁾ Dagverh. D. IX, bl. 319, 1e k.; vgl. D. VI, bl. 471, 1e k.

In deze Staatsregeling van 1801 was men bijna geheel weder tot het foederalistische stelsel teruggekeerd. Art. 21, van de *territoriale Verdeeling*, bepaalde: «Het grondgebied van het Bataafsche Gemeenebest in Europa blijft verdeeld in acht Departementen, *welker grensscheidingen zullen zijn, die der voormalige Gewesten*, zullende het Landschap Drenthe vereenigd blijven met het voormalig Gewest Overijssel, en Bataafsche Brabant het afzonderlijk achtste Departement uitmaken.»

De magt der departementale besturen, welke door de departementen naar eigen goedvinden mogten worden ingerigt, was, wat de departementale belangen aanging, geheel zelfstandig: zij hadden de beschikking over alles, wat tot de gewone policie, huishouding en geldmiddelen van het departement behoorde.

Art. 63 luidde: «Het Staatsbewind zal voor ieder Departement eene Commissie uit deszelfs ingezetenen benoemen, om den voet en inrichting van het Bestuur voor ieder Departement te ontwerpen. Deze ontwerpen zullen door de gemelde Commissiën binnen den tijd van acht weken na derzelver benoeming, aan het Staatsbewind worden toegezonden, hetwelk bepaaldelijk zal onderzoeken, of in de gemelde ontwerpen ook iets gevonden wordt strijdig met de Acte van Staatsregeling of met het belang der Departementen onderling; waarna hetzelve ter goedkeuring aan de Stemgerechtigden der respective Departementen zal worden aangeboden.»

Met welk eene zelfstandigheid deze reglementen voor de verschillende Departementen bewerkt werden, blijkt reeds genoegzaam daaruit dat zij elk een zeer verschillend aantal artikelen bevatten; het reglement voor het Departement *Holland* heeft er 174, verdeeld in 12 hoofdstukken, dat voor *Zeeland* 66 verdeeld in 3, dat voor *Brabant* 63, dat voor *Utrecht* 100 verdeeld in 4, dat voor *Gelderland* 256, dat voor *Overijssel* 117 artikelen verdeeld in 5 hoofdstukken, dat voor *Friesland* drie hoofdstukken, het eerste met 46, het tweede met acht en het derde met dertien artikelen; eindelijk het reglement voor het departement van Stad en Lande van *Groningen* 145 artikelen verdeeld in 5 hoofdstukken. Doch vooral de inhoud dier reglementen toont ten duidelijkste, dat bij het opstellen ervan de eigenaardige gesteldheid der onderscheidene departementen naauwkeurig werd in het oog gehouden.

Art. 64 der Staatsregeling bepaalde: «Het Staatsbewind beslist alle geschillen tusschen de onderscheidene Departementen over en omtrent alle zaken derzelve bestuur betreffende.»

Art. 65: «Ieder Departement regelt de kosten van deszelfs eigen huishoudelijk Bestuur, zoo tot administratie van Politie en Justitie, voor zoo verre dezelve niet uit de Kas van bijzondere Gemeenten of Districten moeten worden betaald, als tot het onderhoud der Departementale Gebouwen, Dijken, Waterwerken en dergelijke.»

Art. 66: «Tot goedmaking der bovengemelde

gewone kosten, zal ten spoedigste door ieder Departementaal Bestuur eene begrooting derzelve aan het Staatsbewind worden voorgedragen, alsmede welke Artikelen der thans in hetzelfde Departement geheven wordende belastingen voordaan tot stijving van dezelve kosten in de Kas van hetzelfde zouden behoren te worden gestort, en in het vervolg als Departementale belastingen aangemerkt. Ingevalle deze in vervolg van tijd niet toereikende bevonden mogten worden, draagt het Departement, achtervolgens Art. 58, nieuwe Departementale Belastingen voor, welke echter niet zullen mogen gelegd worden op den *doorvoer door*, den *uitvoer naar* of den *invoer uit* eenig Departement. Zulende mede de voordbrengzelen van den grond of de nijverheid van andere Departementen nimmer mogen worden bezwaard, boven die van het Departement zelve, alwaar de belasting geheven wordt.»

Art. 67: «Het Departement raadzaam oordeelende tot goedmaking van buitengewoone kosten, zekere Penningen te negotieren, zal gehouden zijn het beloop derzelve, alsmede een afzonderlijk fonds tot aflossing en betaling der interessen van dezelve, hetzij uit reeds bestaande, hetzij uit nieuwe Belastingen aan het Staatsbewind voortedragen om door het Wetgevend Ligchaam te worden goedgekeurd.»

Art. 71: «De Departementale Bestuuren hebben de beschikking over alles, wat tot de gewone

Inwendige Politie, Oeconomie en Finantie van het Departement behoort.»

Art. 57: «De tegenwoordige Belastingen zullen blijven op den voet zooals dezelve thans in ieder der voormalige gewesten plaats hebben; zijnde echter alle Wetten en Ordonnantiën dienaangaande aan herziening onderworpen, en kunnen dezelve Belastingen bij het opleggen van soortgelijke algemeene worden afgeschaft of veranderd: of voor zoverre die tot bestrijding der Departementale Uitgaven zijn aangewezen, naar gelang van derzelve vermeerdering of vermindering, door de Departementale Besturen, worden verhoogd of verlaagd.»

Art. 58: «De Wet bepaalt, welke der invoege voorsz. plaatshebbende Belastingen in de *Nationale Kas* tot goedmaking der kosten van het *Nationaal Bestuur*, en welke in de respectieve *Departementale Kassen* tot goedmaking der huishoudelijke lasten van ieder Departement, gestort zullen worden. Zoo dikwijls de laatstgemelde niet toereikende bevonden mogten worden, zal ieder Departement het recht hebben, om, tot stijving van deszelfs Kas, zodanige Departementale Belasting te heffen, als hetzelve Departement voor het belang van de Ingezetenen meest raadzaam zal oordeelen. Doch alvorens zodanige belasting zal kunnen worden ingevoerd, zal het Departementaal Bestuur gehouden zijn, dezelve aan het Staats-Bewind voortedragen, ten einde die door het Wetgevend Ligchaam te doen bekrachtigen; welke bekrachtiging niet ge-

weigerd zal mogen worden, dan om redenen, dat de belasting of wijze van Heffing voor de algemeene Belasting schadelijk zouden zijn, of strijdig bevonden worden met de bepalingen in Art. 66 vervat.»

Reeds in 1805 werd deze Staatsregeling alweder door eene nieuwe vervangen, en wel ten gevolge van drang van buiten. Napoleon toch, zich de Fransche keizerskroon op het hoofd gezet hebbende, verlangde ook in de Bataafsche Republiek een éénhoofdig bestuur in te voeren, en bewoog Rutger Jan Schimmelpenninck, door de bedreiging van anders Nederland bij het Fransche Keizerrijk te zullen inlijven, om als Raadpensionaris de uitvoerende magt op zich te nemen ¹⁾.

De verdeeling van het grondgebied der Republiek bleef dezelfde als volgens de Staatsregeling van 1801 ²⁾, maar het foederalistisch beginsel, dat deze gehuldigd had, werd in de nieuwe Constitutie nagenoeg geheel verzaakt.

Art. 60: «De middelen van Finantiën zullen aanvankelijk blijven voortduren op den voet, zooals dezelve in ieder der Departementen tegenwoordig bestaan. Het behoort echter onder de eerste en voornaamste zorgen van den Raadpensionaris, zich onledig te houden met de overweging van alles, wat strekken kan, om de Inkomsten van den Staat

¹⁾ Zie Leven van R. J. Schimmelpenninck, door G. Graaf Schimmelpenninck, II^e Deel.

²⁾ Art. 10 Staatsreg. 1805.

te vermeederen, alle takken van Bestuur en Administratie te vereenvoudigen, en overal de strengste bezuiniging in te voeren, mitsgaders Ontwerpen van Wetten voortedragen, hetzij om de tegenwoordige Belastingen te verbeteren, hetzij om een algemeen Systema van Finantiën te doen aannemen, waardoor de tegenwoordig bestaande Departementale Belastingen zouden kunnen worden vervangen.»

Art. 62: «De Departementale Besturen behouden, bij Provisie, hunne tegenwoordige Organisatie. Deze organisatie echter zal aan herziening onderworpen zijn, voornamelijk ten oogmerk hebbende de juiste bepaling van derzelver gezag, vooral met betrekking tot de magt van het Nationaal Gouvernement, de vereenvoudiging der Administratie, en de invoering van de hoogstmogelijke bezuiniging in alle deelen van dezelve. De maatregelen, daartoe strekkende, zullen door den Raadpensionaris aan de Vergadering van hun Hoog Mogende ¹⁾ worden voorgedragen.»

Art. 64: «De Departementale Besturen zijn niet bevoegd tot het heffen van Departementale Belastingen, dan na alvorens daartoe te zijn geautoriseerd door een Besluit van Hun Hoog Mogende, genomen op een stellige en uitdrukkelijke Voordrag van den Raadpensionaris.»

¹⁾ Dit was volgens art. 15 de titel van het Wetgevend Ligchaam.

Art. 65: «De Departementale Belastingen, door de Vergadering van Hun Hoog Mogende, op den voet van het voorgaand Artikel, vastgesteld, zullen niet mogen betreffen den *Doorvoer door*, den *Uitvoer naar*, of den *Invoer uit* eenig ander Departement; zullende mede de voortbrengselen van den grond of de nijverheid van andere Departementen nimmer mogen worden bezwaard boven die van het Departement zelve, alwaar de Belasting geheven wordt.»

Toen de herziening van de inrigting der Departementale Besturen, welke volgens art. 62 moest plaats hebben, gereed was, verscheen den 19^{en} Juli 1805 eene Publicatie, houdende een nieuw algemeen Reglement voor die Besturen, waarbij hun de directie en het toezigt over de inwendige politie en huishouding der Departementen werd opgedragen.

Deze Staatsregeling van 1805 werd nog spoediger weder afgeschaffd dan de beide vorige van 1798 en van 1801; reeds in 1806 toch drong Napoleon aan de Republiek zijn broeder Lodewijk Napoleon als Koning op, hetgeen natuurlijk eene geheele verandering van Constitutie noodig maakte.

De verdeeling van het grondgebied in Departementen werd behouden ¹⁾, maar het getal van deze van acht, op negen gebragt, daar het Landschap

¹⁾ Art. 13 Staatsreg. 1806.

Drenthe, dat tot dusverre met Overijssel vereenigd was geweest, nu tot een afzonderlijk Departement werd verheven. Maar deze Departementen hadden volstrekt alle zelfstandigheid verloren, zij waren slechts afdeelingen, behouden ten behoeve van de administratie des koninkrijks, geheel in den geest van centralisatie, welke het Fransche bestuur kenmerkte.

Art. 62, het eenige, dat over de Departementale Besturen handelde, zeide dat deze «belast waren met het doen uitoefenen der Wetten en bevelen, welke hun van wegens het Gouvernement werden gegeven.» En de wet van 7 Augustus 1806 bepaalde in art. 7: «De Departementale en Gemeente-Besturen kunnen geene Belastingen opleggen, dan ingevolge de Wet, en na bekomene autorisatie van den Koning, op rapport van de Departementale Besturen.»

Eindelijk werd zelfs de schijn van onafhankelijkheid, welchen ons land nog als koninkrijk had, daaraan ontnomen, toen Napoleon in 1810 het beruchte: «La Hollande est réunie à l'Empire» uitsprak. ¹⁾

Bij keizerlijk decreet van 13 September 1810 ²⁾ werd het grondgebied verdeeld in *negen* Departementen:

¹⁾ Bulletin des Lois, N^o. 299, Décret impérial (N^o. 5724) du 9 Juillet 1810, art. 1^{er}.

²⁾ Bull. d. L., N^o. 313, Décret imp. N^o. 5949.

Le département du Zuyderzée;	chef-lieu : Amsterdam;
„ „ des Bouches-de-la-Meuse;	„ la Haye;
„ „ des Bouches-de-l'Escaut;	„ Middelbourg;
„ „ des Bouches-du-Rhin;	„ Bois-le-Duc;
„ „ de l'Yssel supérieur;	„ Arnheim;
„ „ des Bouches-de-l'Yssel;	„ Zwool;
„ „ de Frise;	„ Leuwarden;
„ „ de l'Eems occidental;	„ Groningue;
„ „ de l'Eems oriental;	„ Aurich. ¹⁾

Deze indeeling was natuurlijk volgens het Fransche regeringssysteem, evenals die onder Koning Lodewijk het reeds geweest was, van zuiver administratieven aard.

Toen in 1813 het Fransche juk was afgeschud, en de prins van Oranje uitgenoodigd werd de regering als Souvereine Vorst te aanvaarden, verklaarde deze het bewind niet zonder constitutie op zich te willen nemen. Dus werd door eene Commissie een ontwerp vervaardigd, dat, in eene vergadering van Notabelen aangenomen zijnde, sedert bekend is als de Grondwet van 1814.

Deze Grondwet bepaalde in art. 53 de verdceling van het grondgebied in provinciën: «Het Nederlandsche Volk bestaat uit de Ingezetenen der volgende negen Provinciën of Landschappen, welke te zamen het tegenwoordige grondgebied der Vereenigde Nederlanden in Europa uitmaken, als: Gelderland, Holland, Zeeland, Utrecht, Vriesland,

¹⁾ Bull. d. L., N^o. 322, Déc. imp. du 18 Octobre 1810, N^o. 6043, artt. 22—29.

Overijssel, Groningen, Braband en Drenthe.» Verder zegt art. 54 van al die Provinciën, behalve van Braband: «Zij *behouden* hare oude grensscheidingen,» alsof die onder de Fransche overheersching niet zoo al niet uitgewischt ten minste zeer gewijzigd waren; en vervolgens: «Braband bestaat provisioneel uit alle de Landen en Steden, voormaals bekend onder den naam van Generaliteits-Landen, en uit zoodanige andere, als in lateren tijd verkregen en daarbij gevoegd zijn.»

De verdere grensscheidingen tusschen de Provinciën zouden, volgens art. 55, door de wet bepaald worden.

Wanneer er tusschen twee of meer Provinciën geschillen mogten ontstaan, moest de Souvereine Vorst die in der minne trachten bijteleggen, en, als hem dit niet gelukte, de zaak als scheidsregter beslechten. ¹⁾

Het bestuur van iedere Provincie werd opgedragen aan Provinciale Staten ²⁾, wier samenstelling de Souvereine Vorst te regelen had. Opdat echter de belangen der afzonderlijke Gewesten daarbij niet over het hoofd zouden gezien worden, moest de Vorst zich bij het samenstellen der Staten van eene Provincie doen voorlichten door eene Commissie gekozen uit ingezetenen van dat Gewest. ³⁾

¹⁾ Art. 48 Grdw. van 1814.

²⁾ Art. 73 dier Grdw.

³⁾ Art. 74 dier Grdw.

Ingevolge dit art. 74 zijn er reglementen vervaardigd omtrent de zamenstelling van de Staten der provinciën Noord-Brabant, Gelderland, Holland, Zeeland, Utrecht, Vriesland, Overijssel, Groningen en van het Landschap Drenthe, welke reglementen alle zijn gearresteerd bij Souverein Besluit van den 26^{sten} Augustus 1814.

Met uitzondering van die voor Zeeland en Vriesland ¹⁾, merkt men er eene groote gelijkvormigheid in op; zij schijnen wel alle uit dezelfde bron gevloeid te zijn, waardoor het doel, hetwelk de Grondwet ermede voorhad, gemist werd.

«Tot dus ver was de geschiedenis der regeling, daar ons artikel (128 Grdw. 1840) van spreekt, *en* wat vorm, *en* wat inhoud betreft, een raadsel,» zegt Thorbecke in zijne Aanteekening op de Grondwet. ²⁾ «Welke waren de adviizen der provinciale commissiën, wier benoeming de Grondwet gebiedt? Hoe werden die adviizen behandeld? Wij weten er zóó weinig van, dat wij niet eens weten, of zulke commissiën ooit zijn benoemd.»

Daarenboven luidde het laatste artikel dier reglementen: «Wij reserveren Ons dit reglement zoodanig te veranderen en te vermeederen, als Wij in der tijd zullen vermeenen te behooren.» ³⁾

¹⁾ O. a. lieten deze niet kiezen *door*, maar *uit* de drie standen, „dowijl er collegien van ridderschap ontbraken,” zegt Thorbecke Aant. op art. 127 Grdw.

²⁾ Op art. 128.

³⁾ Zie Grondwettige Staatsinrigtingen van het Koninkrijk der Nederlanden, 1e Dl., 's Grav. 1816, bl. 134 vlgg.

De Grondwet van 1815 bepaalde in art. 130: «Het getal van de leden der provinciale Staten-Vergadering en de evenredigheid der verschillende standen wordt geregeld door den Koning, die uit elke provincie eene commissie benoemt om Hem dienaangaande te dienen van advies.»

«Tot deze twee stukken moest dus, met de invoering der Grondwet van 1815, de inhoud der reglementen zijn bepaald,» zegt Thorbecke. ¹⁾ »Het opschrift zelf ware nu, als veel te ruim, beter weggevallen, en vervangen door: Besluit des Konings, regelende het getal van de leden der Statenvergadering van...., en het getal door iederen stand te kiezen. Doch het uitwerksel der Grondwet van 1814 bleef, ondanks hare verandering, alsof het een verkregen recht gold, in wezen.» En verder: »In welken vorm is de regeling uitgevaardigd? In dien van koninklijk Besluit? Wij vinden haar in de reglementen omtrent de zamenstelling van de Staten der provincien, eerst van 2 April 1817, en voorts van 30 Mei 1825, als deel dezer reglementen, wier overige inhoud, naar de Grondwet, geenszins bij koninklijk besluit, maar bij verordening der provinciale Magt wordt vastgesteld. Slechts ten aanzien van Zuid- en Noordholland zijn bijzondere koninklijke Besluiten, die van 9 November 1840, verschenen. Hetwelk een omkeer tot de

¹⁾ T. a. p.

Grondwet zou aanduiden, waren niet voor Limburg die bepalingen wederom gemengd in het, den 28 September 1841 bekrachtigde, reglement omtrent de zamenstelling der Staten.»

Art. 7 der Grondwet van 1845 bepaalde: «De beschikkingen dezer reglementen, het regt en de bevoegdheid in het vorig artikel gemeld, ¹⁾ betreffende, zoo als dezelve op het einde van het tiende jaar na de afkondiging dezer Grondwet in werking zijn, zullen beschouwd worden een deel van deze Grondwet uit te maken.»

De bedoeling was, dat de bepalingen dier reglementen alsdan lang genoeg de proef doorgestaan hadden, om als doeltreffend beschouwd te mogen worden, en dat zij dus, in dat geval, evenals een integrerend bestanddeel der Grondwet, niet dan, zoo noodig, bij eene eventuele grondwetsherziening behoorden gewijzigd te worden. Het was derhalve wel niet in den geest der Grondwet, dat tegen het einde van bedoeld tienjarig tijdvak, den 30 Mei 1825 eene nieuwe eenvormige redactie van de reglementen ²⁾ vastgesteld werd om ze het voorregt van art 7 te doen deelachtig worden.

¹⁾ „De oefening van het stemregt in de steden en ten platten lande, zoowel als de bevoegdheid om deel te nemen aan de provinciale en plaatselijke besturen, wordt bij de provinciale en plaatselijke reglementen geregeld.”

²⁾ Behalve voor Vriesland en het Groot Hertogdom Luxemburg. Dat voor Vriesland is afzonderlijk gearresteerd den 31^{sten} Juli 1825.

De Grondwet van 1840 nam in art. 128 art. 130 der Grondwet van 1815 over, maar met bijvoeging van deze slotbepaling: »Wijzigingen of veranderingen in de eenmaal bestaande regeling worden, na ingenomen advies van de Staten der provincie, door de wet vastgesteld.»

Over deze alinea luidt het oordeel van Thorbecke¹⁾: «Het ware een beter werk geweest, zoo men het gansche kiesregt der standen, en niet slechts deze twee bijzondere punten, aan de wet had onderworpen. Intusschen is, in hoe bekrompen geest geschreven, het bijvoegsel verbetering.»

Om tot de Grondwet van 1814 terugtekeeren, deze liet aan de Provinciale Staten volkomen vrijheid in het bestuur der gewone inwendige politie en huishouding hunner Provincie.²⁾

Als vertegenwoordigers der Provincie mogten zij bij den Souvereinen Vorst en de Staten-Generaal ter behartiging der belangen van de Provincie en hare ingezetenen optreden.³⁾

Kwamen echter deze belangen in botsing met die van het geheele Rijk, dan moesten natuurlijk de eerste wijken, waarom dan ook aan den Souvereinen Vorst de magt was toegekend, om de besluiten der Provinciale Staten, welke met de

¹⁾ T. a. p.

²⁾ Art. 88 dier Grdw.

³⁾ Art. 92 dier Grdw.

algemeene wetten of het algemeen belang streden, te schorsen en buiten werking te stellen. ¹⁾

Eigen financiën kregen de Provinciën niet bij de Grondwet van 1814; art 84 bepaalde: «De Staten der Provinciën dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Souvereinen Vorst, die dezelve, in gevalle van goedkeuring, op 'de begrooting der Staatsbehoeften brengt.»

In het algemeen dus kregen de Provinciën bij Neêrlands herstelling geenszins hare oude onafhankelijkheid en soevereiniteit terug, zooals zij die onder de Republiek der Vereenigde Nederlanden gehad hadden. Niet het foederalistisch beginsel der Unie van Utrecht, maar dat van één- en ondeelbaarheid, ten tijde der Bataafsche Republiek geproclameerd, werd ten grondslag genomen voor ons staatsgebouw.

Aan den anderen kant bleven de Provinciën ook weder niet bloot administratieve afdelingen, van alle zelfstandigheid beroofd, gelijk zij als Departementen, nu met behoud dan met verlies harer grenzen, geweest waren.

Zij werden, zooals Thorbecke ²⁾ het uitdrukt, »zelfstandige leden, niet enkel breuken, van den Staat; niet slechts geographische afdeelingen voor het algemeene bestuur, maar politieke lichamen of gemeenten.»

¹⁾ Art. 91 dier Grdw.

²⁾ Aanteekening op de Grondwet, II, bl. 7.

Belangrijk voor een juist begrip der beginselen, die ten grondslag liggen aan de bepalingen der Grondwet van 1814 omtrent de Staten der Provinciën, zijn de volgende woorden uit de rede door den eersten President van het Hooge Geregts-hof der Vereenigde Nederlanden van Maanen, den 29^{sten} Maart 1814, in de Vergadering van Aanzienlijken uitgesproken. ¹⁾ «Het is er zeer verre af,» sprak hij, »dat de bijzondere belangen der Provinciën of Landschappen gevaar zullen loopen, of bij de Grondwet uit het oog verloren zouden zijn. — Dan toch alleen kan het aan het algemeen wel gaan, wanneer de bijzondere deelen geluk en voorspoed hebben. — Hunne welvaart is de eer, de kracht, de stevigheid van de gemeene zaak, en de glorie en het geluk van den *Vorst*. — Hooge Ambtenaren, door Hem in de Provinciën gezonden, zullen aldaar, wel is waar, den rigtigen gang van zaken, en de behoorlijke uitvoering der algemeene wetten en verordeningen verzekeren; maar zij zullen tevens de natuurlijke handhavers en voorstanders van de provinciale welvaart en belangen zijn, en daarvoor bij den *Vorst* optreden. — En zij zullen tot de grondige kennis van al die belangen de ruimste en beste aanleiding hebben, daar zij Voorzitters

¹⁾ Verbaal der Vergadering van Aanzienlijken in Amsterdam, den 29^{sten} Maart 1814; 's Grav. 1814, bl. 61 vlgg. Genoemde President was door den Souvereinen *Vorst* belast met de taak, Zijne denkbeelden en de grondslagen der Grondwet nader te ontwikkelen. Verb. bl. 3, 18.

zijn van de Staten der Provinciën; dat is van allen, die uit hoofde van geboorte, aanzien, deugd, wijsheid en kennis van stedelijke, plaatselijke en landelijke belangen, uit alle de oorden der Provinciën geregtigd zijn verklaard, om in die zoo talrijke als aanzienlijke vergaderingen zitting te nemen, door eene gezamenlijke inspanning van krachten en vermogens, den bloei, de welvaart en het aanzien hunner Provinciën te bevorderen, en aan zoodanige verordeningen van den *Vorst*, welke niet tot de algemeene Regering, maar tot de huishoudelijke inrigtingen behoren, die wijziging in de uitvoering te geven, welke met de gesteldheid der Provinciën, met den geest, de gezinningen, zeden, gewoonten en gebruiken der ingezetenen overeenkomen, en aan dezelve het meest welgevallig zijn, doch altijd ondergeschikt aan het algemeen Bestuur.

Die Staten der Provinciën, waarin onze oude, edele, aanzienelijke geslachten, wier voorouders voor de zaak van Vrijheid en Onafhankelijkheid, goed en bloed hebben opgezet, erfgenamen van dien alouden roem, en eerbiedwaardige namen zullen weder vinden; waarin onze steden hare edelste en kundigste Burgers; waarin de landeigenaars de vroedste, de beste, de kundigste uit hun midden, in ruimen getale, zullen herkennen; die Staten der Provinciën en Landschappen, met aanzien, eere en vertrouwen bekleed; ingerigt en zamen gesteld, naar de plaatselijke behoeften, zijn de zekerste

waarborgen, dat de belangen der Provinciën niet zullen verwaarloosd worden, en moeten daaromtrent het grootste vertrouwen inboezemen. — Ook aan hen kent de Grondwet het vermogen toe, om daarvoor bij den *Vorst* en bij de Staten-Generaal in de bresse te treden, maar zij zorgt tevens dat hunne bemoeijingen den gang van zaken niet hinderlijk kunnen zijn: — en voorts zij sluit hen uit, van alle eigendommelijke werkzaamheden of inzage in zaken van het Gouvernement: zij bepaalt hunne bezigheden alleen tot de provinciale huishoudelijke belangen; zij geeft hun de ruimste aanleiding om zich daaraan geheel en alleen toetewijden, altijd echter in het oog houdende, dat zij medeleden zijn van het groot huisgezin, en dat zij dus geene verordeningen mogen maken, welke aan hunne naburen hinderlijk of nadeelig kunnen zijn. — Zij stelt dus in het helderst daglicht dat het Nederlandsche volk *één volk* is, dat het *algemeene wetten* en *één Gouvernement* heeft; en dat zelfs de eervolle naam van *Staten*, welke zij aan die provinciale Regeringen toekent, geene vergelijking meer overlaat, tusschen de aanzienlijke betrekkingen, waartoe zij geroepen zijn, en de souvereiniteit, hoogheid, regten en gezag der Staten provinciaal, welke ten tijde der Republiek bestaan hebben.»

Bij de herzieningen der Grondwet in 1815 ¹⁾ en

¹⁾ Zie Raepsact Journal des séances de la commission chargée de rédiger un projet de constitution pour le royaume des Pays-Bas. Oeuvres complètes, T. VI.

in 1840 ¹⁾ zijn deze hoofdbeginselen niet veranderd. ²⁾ Jammer slechts, dat de grondwettige bepalingen omtrent de Provinciale Vertegenwoordiging niet getrouw nageleefd, maar integendeel de regten van deze door de Regering in vele opzichten miskend werden. «De constitutionele magt dier Vergadering (der Provinciale Staten) is sinds 1814, van den beginne af en bij voortdoring gedwaarsboomd, verkort en gefnuikt,» zoo schreef daarover in 1848 de Hoogleeraar V r e e d e. »Wat konden de Staten, in de ketenen der eigendunkelijk opgelegde Reglementen, «maar een zelfde, weinig bewerkt, ja slordig model opgesteld,» geklonken? Wat konden zij tegen het regt van *sanctie* der Reglementen, gemakshalve in een regt van *redactie* verkeerd?» ³⁾

Opmerkelijk is het, dat de Regering, bij de bekende Koninklijke boodschap van 11 December 1829, de Provinciale Staten nog meende te moeten waarschuwen tegen uitbreiding van hunne be-moeijingen. «De attributiën der gewestelijke Staten hebben,» dus luidt het daar, «gedurende de laatste jaren, tot verschillende beschouwingen geleid. Die collegiën, tot bepaalde en belangrijke einden

¹⁾ Zie Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de Herziening der Grondwet, 's Grav. 1841.

²⁾ Zie de artt. 1, 2, 3, 69, 130, 143, 146, 149, 151 der Grondwet van 1815, en de artt. 1, 2, 3, 68, 128, 141, 144, 147, 149 van die van 1840.

³⁾ Zie „de Provinciale Staten, als kiezers voor de Nationale Vertegenwoordiging beschouwd,» bl. 25 vlg.

ingesteld, hebben op Ons vertrouwen en op Onze bescherming groote aanspraak; door de Grondwet tusschen de ingezetenen en den troon geplaatst, zijn zij het, die Ons met de bijzondere aangelegenheden van hun gewest best kunnen bekend maken, en de belangen van hetzelfde aan Onze zorg aanbevelen. Dat zij dit steeds op het oog houden, en hunne bemoeijing niet uitstrekken tot de algemeene wetten, welke meer bijzonder aan de beoordeeling der gemeenschappelijke wetgeving zijn onderworpen; dat zij zich bepalen tot hetgeen, waarbij het gewestelijk belang onmiddelijk of ten gevolge van algemeene verordeningen, meer bijzonder betrokken is: dan voorzeker zullen het de provinciale Staten zijn, welke de wezenlijke belangen van hunne gewesten en van derzelver ingezetenen met vrucht bij Ons kunnen voorstaan; en het is naar deze wijze van beschouwing, dat Wij, even bereidvaardig en met belangstelling de voordragten dier besturen ontvangen zullen, als Wij met ernst zullen voorkomen, dat het wetgevend gezag, hetwelk uitsluitend door de Grondwet aan Ons en de Staten-Generaal is opgedragen, door verkeerde bemoeijing, op eene voor het belang Onzer onderdanen min doelmatige wijze, zoude worden aangerand. ¹⁾»

In 1844 werd het bekende voorstel tot grond-

¹⁾ Vgl. Lipman Nederlandsch constitutioneel Archief, 1e Verzam., bl. 124.

wetsherziening aan de Tweede Kamer gedaan door negen leden van deze ¹⁾, doch dit had geen gevolg. De heer Telting zeide bij die gelegenheid: «De Nederlandsche Staat is niet geschapen, het Nederlandsche Volk is niet te voorschijn gebragt, bij de terugroeping van het Huis van Oranje uit Zijne ballingschap, bij de opdracht van de Souvereiniteit aan het hoofd van dat Vorstenhuis, of bij de vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden. Dat volk, door eigen krachtsinspanning en edelmoedige volharding aan vreemden druk ontworsteld en tot zelfstandigheid opgevoerd, bezat zijnen eigenaardigen nationalen geest, zijne eigenaardige instellingen op dien geest gegrond. Bij al de kleinere afdeelingen van dit Volk, met den naam van *provinciën* benoemd, bij al de onderscheidene steden en gemeenten in die provinciën, bestond reeds, toen zij zich tot één Gemeenebest verbonden, dezelfde zucht tot onafhankelijkheid, dezelfde zin voor vrijheid, dezelfde tegenzin tegen inmenging en bemoeijing van vreemden in hunne zaken en belangen, welke iederen eenling van dat volk krachtig en onverbasterd kenmerkte en nog kenmerkt. Zijn eigen huishouden naar eigen welgevallen in te rigten, zijne eigene zaken ongemoeid en onbelemmerd te besturen, dat is Neder-

¹⁾ De HH. Thorbecke, Luzac, van Dam van Isselt, van Rechteren, de Kempnaer, Storm, Wichers, van Heemstra en Anemaet.

landsche vrijzinnigheid, die zich even weinig in het beheer van gemeentelijke en gewestelijke belangen, als in het bijzondere leven des huisvaders verloochent. — Die zin verdraagt zich kwalijk met de bemoeizucht van eene Regering, welke, omdat zij van haar hooger standpunt alles met eenen blik kan overzien, wel eens waant, dat zij ook alles tot in de kleinste bijzonderheden kan doorzien, en zich dan verleiden laat, om alle die bijzonderheden volgens eenzelve voorschriften te willen regelen en besturen; eenen onnederlandschen geest, dien wij daarom ook slechts onder eenen onnederlandschen naam, dien van *centralisatie*, kennen. — In onze Grondwet zijn die beginselen van Nederlandsche vrijzinnigheid neêrgelegd, en die wensch ik boven alles te behouden, omdat ik aan de miskenning en schending, welke zij van den kant der Regering te lang hebben moeten ondervinden, een groot deel toeschrijf in de ontevredenheid die men hier en daar opmerkt. Vrije werkzaamheid, vrije beschikking, gelijk de Grondwet die aan gemeenten en gewesten waarborgt, uitgeoefend door bestuurderen, door de vrije keuze der burgers aan het hoofd gesteld, en daarboven een Staatsbestuur, dat niet bemoeizuchtig ingrijpt, maar waakt en toeziet dat de gemeene wetten gehandhaafd worden, en het gemeene welzijn geen schade lijde. Zoodanigen staat van zaken acht ik èn wenschelijk voor het Volk, èn overeenkomstig de beginselen van het Nederlandsche Staatsregt, zoo als dat, ouder dan de Grondwet,

in de zeden en wenschen der Natie is ingegrift, en overeenkomstig met de geschrevene Grondwet zelve. In zoo verre (naar mijn inzien het meest wezenlijk gedeelte) behoeft de Grondwet geene verbetering, maar eene getrouwe naleving.» En verder: «Het is waar, er *kon* een inniger band, een meerdere zamenhang tusschen het Volk en zijne Vertegenwoordiging bestaan, en het ware wenschelijk dat die bestond; die inniger verknochtheid konde worden voortgebracht, indien de Staten der provinciën meer waren de vertegenwoordigers der ingezetenen; en dat zouden zij gewisselijk zijn, indien het oorspronkelijk Nederlandsche beginsel van autonomie der Gewesten en gemeenten, zoo als dat in artikelen 6, 131 en 132 der oude Grondwet geschreven stond, niet door de Regering ware miskend en verloochend en tot eenen ijdelen schijn teruggebracht geworden; indien men niet, door eene heillooze zucht van te centraliseren en te generaliseren verleid, in stede van aan de provinciën en gemeenten zelve het maken harer reglementen over te laten, haar die, als een stuk uniforme-kleeding, passende of niet passende naar het viel, had toegezonden.»¹⁾

Bij de herziening der Grondwet in 1840 is de provincie Holland in twee deelen: Noord- en Zuid-

¹⁾ Zie Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal, tot herziening der Grondwet, in 1845. 's Grav. 1846, bl. 273 vlgg.

Holland, gesplitst, hoewel er in de Kamer stemmen tegen opgingen. Deze splitsing was reeds voorbereid door art. 153 al. 2 der Grondwet van 1815: »In de provincie Holland vermogen, wegens derzelve uitgestrektheid en bevolking, twee kollegiën van Gedeputeerde Staten te worden aange-
steld.»

Hoewel Holland tot 1840 steeds slechts ééne Provincie geweest was, bepaalde echter de Grondwet van dat jaar in art. 2: «De provinciën van Zuid-Holland en Noord-Holland behouden haar *tegenwoordige* grenzen.»¹⁾

«Als provinciën tot dus verre niet bestaande, hadden zij wederzijds nog geen provinciale grenzen,» zegt Thorbecke²⁾ terecht. «Men bedoelde, de lijn, die tot hiertoe de Gouvernemen ten Zuid- en Noord-Holland scheidde, voortaan tot grondwettige grens tusschen de twee nieuwe provinciën te maken. En zoo is het artikel uitgelegd in het Koninklijk Besluit van 10 October 1840.»³⁾

¹⁾ Hand. 1840, III. bl. 111.

²⁾ Aanteek. I, bl. 10.

³⁾ Stbl. n°. 67, Inleiding: „In aanmerking nemende, dat volgens art. 1 en 2 der wet van den 4^{den} September 1840 (Staatsblad n°. 48), houdende veranderingen van de art. 1, 2 en 153 der Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden, de tot dusverre bestaan hebbende provincie, *Holland*, voortaan zal zijn gesplitst in twee deelen, welke onder de namen en onder de tegenwoordige grenzen van Zuid-Holland en Noord-Holland, twee van elkander gescheidene provincien zullen uitmaken; — Dat er, wel is waar, ten gevolge van het reeds vroeger bestaan eener administratieve afscheiding der beide genoemde onderdeelen van de provincie

Wat die splitsing zelve betreft, daarover laat hij zich aldus uit: ¹⁾ «De splitsing van Holland in twee provinciën was bij de tweede, veranderde redactie der eerste vijf ontwerpen van herziening van Koningswege voorgesteld ten gevolge van het verlangen, in de verballen van de Afdelingen der Tweede Kamer over de eerste redactie geuit. Men heeft Holland gesplitst om vermeende redenen van nut, niet op grond eener betoogde noodzakelijkheid. Dit betoog schijnt evenwel, van wege art. 227, ²⁾ een vereischte.»

Tegen het door sommigen ter ondersteuning der splitsing gedaan beroep op de vroegere scheiding van het Zuider- en Noorder-Quartier, voert Thorbecke het getuigenis aan van Simon van Slingelandt. ³⁾

Holland, welke afscheiding door de opgemelde wet slechts is uitgebreid en voltooid, over het geheel genomen, en wat het wezen der zaak betreft, door de plaats hebbende splitsing geene verandering wordt te weeg gebracht in de zaken van de gemelde, voortaan in twee provinciën afgedeelde provincie; maar dat het niettemin noodzakelijk is, om, ten aanzien van enkele onderwerpen, welke zulks vereischen, maatregelen te nemen, ten einde de splitsing der provincie Holland, in alle hare deelen, op eene geregelde wijze tot stand en in werking te brengen, en mitsdien volledig gevolg te geven aan de verandering in de Grondwet bij bovengemelde wet van 4 September 1840 (Staatsblad n^o. 48) vastgesteld; — Hebben besloten enz.”

¹⁾ T. a. p., bl. 4.

²⁾ Grdw. 1840: „Ingeval in het vervolg eenige verandering of bijvoeging in de Grondwet noodig mogte zijn, moet deze noodzakelijkheid bij eene wet verklaard, en de verandering of bijvoeging zelve, duidelijk aangewezen en uitgedrukt worden.”

³⁾ Staatk. Geschr., I, bl. 99 vlg: „Den 1 December 1575 wierd (door de Staten) vastgesteld, dat die van het Noorderquartier „con-

Eenige leden der 2^e Kamer bragten in het midden, ¹⁾ of het nu niet de gepaste gelegenheid ware, een grondslag te leggen tot verwezenlijking van het zoo vaak en zoo luid aangegeven verlangen tot bezuiniging onzer uitgaven van Staat, tot vereenvoudiging van ons binnenlandsch bestuur, door de oude verdeeling van het Rijk in *provinciën* ter zijde te schuiven, en door Nederland in vier of hoogstens vijf groote districten, departementen, of hoe men die deelen noemen wilde, te splitsen. «Indien men,» zeiden die leden, «nagaat, dat vele hooge ambtenaren met den aankleve van dien, bij de diverse administratien, welke men nu in

tinuueelyk souden houden dry Gedeputeerden in de Vergadering van de Staaten van Holland, mids dat van wege die van Zuidholland wederom eenige in het Quartier van Noordholland souden worden geschikt om aldaar continuueelyk te besoigneeren in alle voorvallende saaken.” — Het geen te nodiger was, om dat het Noorderquartier, in het jaar 1573 door het verlies van Haarlem eenigsins afgesneedden zynde van het Zuiderquartier, aan sig genoomen had het bestier van de financiën van het Quartier, en opgerecht een Collegie van Gecommitteerde Raaden met bewilliging van de Prins. Waar uit de separatie tusschen de Quartieren gesprooten is, die men sedert te vergeefs gepoogt heeft weg te neemen, en die al in het jaar 1578, doe de communicatie weder herstelt was door de Satisfactie van Haarlem, en Amsterdam, aangesien wierd voor soo schadelyk, dat de Staaten verklaarden, „belangende de combinatie van de Collegien van de Staaten binnen Holland, dat om alle weegen en middelen te zoeken van accoord, en ten einde de penningen in eene beurse mogten koomen, seer crnstelyk aan alle de Steeden in den Noorderquartiere soude geschreeven worden, behoorlyk te willen letten op de gewigtigheid der saake.” Vgl. bl. 207 vlgg. 239 vlgg.

¹⁾ Handelingen 1840, I, bl. 34.

alle de provincien aantreft, alsdan zouden kunnen vervallen, zonder eenig gevaar voor den geregelden gang van de dienst, beveelt zich deze verandering ten sterkste aan; welke daarenboven ook krachtig zoude kunnen strekken om de bepaalde gehechtheid aan de belangen van deze of gene provincie, waartoe men behoort, te verminderen.» Wanneer de Regering vermeende niet te moeten overgaan tot het vereenigen van de provinciën in weinige en grootere departementen, en zoo de bestaande verdeeling in provinciën moest blijven stand houden, dan moest men hierop aandringen, dat de provincie Holland, reeds in zoo vele opzigten gescheiden, op bijna alle onderwerpen twee afgezonderde administratiën hebbende, geheel en finaal in twee deelen zou worden gesplitst, opdat ook, onder meer andere nuttige resultaten dier verdeeling, aan het noordelijk gedeelte niet langer wierd betwist het regt, om hare civile zaken in appel, en hare criminele gedingen door één en hetzelfde regterlijk collegie beslist te zien.

Anderen op de splitsing van Holland aandringende zeiden dat daarvoor pleitte, dat deze provincie, bij vergelijking met alle anderen, te groot was in uitgestrektheid, bevolking, rijkdom en opbrengst. ¹⁾ Daarentegen wenschten zij, tot vereenvoudiging en bezuiniging, de provincie Drenthe,

¹⁾ Hand. I, bl. 63.

als weinig bevolkt en min vermogend, hetzij met Groningen of met Overijssel vereenigd te zien.

De tegenstanders der splitsing beweerden o. a., dat dan in Noord-Holland *Amsterdam* te veel overwigt zou hebben. Vermits hun ook nimmer gebleken was, ¹⁾ dat de wettige organen en behartigers van de belangen der ingezetenen, de Staten der provincie namelijk, die afscheiding hadden verlangd, konden zij zich te minder van het wenschelijke daarvan overtuigen. Die finale afscheiding was nimmer, zoolang de tegenwoordige Grondwet bestond, ter sprake gekomen, ²⁾ en oordeelden zij haar ook in strijd met een beginsel, hetwelk bij het vervaardigen der Grondwetten van 1814 en 1815 had voorop gestaan, het zooveel mogelijk behouden en bevestigen van de oude gesteldheid van Nederland. Zij voegden hierbij, dat in de meerdere uitgestrektheid van het gewest, in vergelijking met andere, in hare grootere bevolking, geene overwegende reden voor de finale afscheiding te vinden was, en andere Rijken vele voorbeelden van nog uitgestrekter en meer bevolkte provincien opleverden; dat het ongerief hiervan, door de vele jaren bestaan hebbende afzonderlijke

¹⁾ Hand. I, bl. 230.

²⁾ Dit denkbeeld was in 1815 geopperd door de commissie uit de Staten-Generaal, in wier handen het ontwerp der Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden was gesteld, doch destijds buiten overweging gebleven en later ook door de Belgische oppositie geheel vergeten. Hand. 1840, II, bl. 53.

administratie geheel denkbeeldig was, en de gevolgen van den maatregel ook weder op vermeerdering van uitgaven moesten uitloopen.

Ook Thorbecke liet zich, in de dubbele 2^e kamer, tegen het splitsen van Holland uit. «Ik zie de *noodzakelijkheid* van de splitsing der provincie Holland geenszins in,» zeide hij. «De noodzakelijkheid zou, dunkt mij, moeten blijken, eer over het nut dier scheiding kan worden gehandeld. Maar ik zie ook het nut niet in. De splitsing eener Provincie is bij ons meer dan eene geographische verandering. Het is verbreking van een politiek ligchaam, hoofddeel van den Staat. Ik acht het bestaan der Provincie Holland in haar geheel, wezenlijk onmisbaar voor het Rijk.» ¹⁾

Vooraf belangrijk zijn de redevoeringen bij die gelegenheid door de leden Groen van Prinsterer en de Kempnaer in de dubbele 2^e kamer gehouden.

Groen zeide: ²⁾ «De splitsing van Holland is *onnoodig*.

Een Provinciaal Hof, eene andere wijs van benoeming voor de Criminele Regtbank (daargelaten of er behoefte aan dergelijke wijzigingen is) kan verkregen worden zonder willekeurige doorhakking van het Gewest. Men is bevreesd voor de suprematie van het overmagtige Holland. Niet onaardig

¹⁾ Hand. 1840, III, bl. 290 vlg.

²⁾ Hand. III, bl. 339 vlg.

is het dat zij die dit argument willen doen gelden, het zelf hebben wederlegd ten aanzien van het overmagtige Amsterdam. De veranderde regeringsvorm is, ten aanzien evenzeer van de Provincie als van de Stad, een waarborg tegen terugkeering der ongelegenheden die men bedoelt.

De splitsing is bovendien *nadeelig*.

Voor het Gewest zelf. — De eenheid, het in een gevlochten zijn der belangen zal, ten gevolge der afscheiding, tallooze moeilijkheden doen ontstaan. Het is te vreezen dat er ligt tegenwerking, naijver, en wat hiermede al verder zamengaat, tusschen Zuid- en Noord-Holland plaats hebben zal.

Voor het Rijk in 't algemeen. — Het onverdeelde Holland heeft ten alle tijden de gewigtigste diensten bewezen aan alle de Vereenigde Gewesten.

De splitsing zal de kracht verhoogen van het Centraal Gouvernement.

De splitsing is *ongeoorloofd*.

De hoofdbeginselen van het Staatsregt worden miskend, indien wij, ik zeg niet zonder kennisgeving, maar zonder toestemming der Staten van Holland, eigendunkelijk beschikken over dit Gewest.

De Provinciën, gelijk men te regt aangemerkt heeft, bestaan niet *door*, maar *vóór* de Grondwet. Haar regten zijn in 1795 door den revolutionairen stroom wel overdekt, niet vernietigd, evenmin als de regten van het Huis van Oranje, evenmin als de regten van den Nederlandschen Staat. In 1813

is wel de Souvereiniteit, wel het onafhankelijk bestaan, maar geenszins het zelfstandig aanwezen vernietigd.

De strijd is hier tusschen het historische en het revolutie-beginsel, tusschen eerbied voor verkregene regten en toegeeflijkheid aan willekeurige beschikking. Het is te doen om het grondwettig aanzijn van Gemeenten; zullen wij het prijs geven, bij de overtuiging dat in die zelfstandigheid een onmisbare grondslag ligt voor de reorganisatie van elken gerevolutioneerden Staat?

De behoefte aan *decentralisatie* wordt algemeen gevoeld; en hetgeen men nu van ons verlangt, is de centralisatie in haar meest buitensporige werking. Hier zal uitgemaakt worden of, naar Uw inzien, Gemeenten en Gewesten, behoudens eene welgeregelde ondergeschiktheid aan de Algemeene Regering, *corpora moralia* zijn, die niet slechts eigene belangen hebben, maar ook eigene regten, waarover, evenmin als over de regten van bijzondere personen, door de Regering mag worden beschikt, dan wel of gij ze enkel als afdeelingen beschouwt, als *departementen* van den Staat; waaraan, nuttigheidshalve en bij wijze van gunst, de behandeling van locale aangelegenheden somtijds overgelaten wordt, doch waarover het Centraal Bestuur naar welgevallen, ter verdeeling of vereeniging of ineensmelting, of afscheuring beslist; thans geldt het Holland; straks zal het, of Gelderland of Drenthe, of elk ander Gewest kunnen

gelden. De eene Provincie zal te groot wezen ende andere te klein. Reeds hebben mannen van kunde en invloed de wenschelijkheid, naar hun inzien, betoogd eener verdeeling van het Rijk in vier of vijf Districten! Het verwondert mij dat men ze niet liever Groot-Militaire Commando's genoemd heeft. Ook ik geloof dat dit zeer gemakkelijk zijn zou voor de administratie; maar het zou doodelijk wezen voor Nationale ontwikkeling en Vaderlandschen zin.»

De Kempenaar zeide: ¹⁾ «Men huivert, en met reden, om, bij de herziening dezer Grondwet, de grondslagen van dit Staatsgebouw zelf aan te raken; men vordert, en zeer wijs, dat deze als heilig zullen worden geëerbiedigd. En ziet men dan nu niet, dat deze voorgestelde scheiding dat heilige niet ongeschonden laat; dat dit voorstel die grondslagen omwroet?

Wat is er in 1813 gebeurd? Is toen de Souvereine Vorst ongeroepen overgestoken van het Britsche strand, en heeft hij zijn Vaderland, door de overweldigers ontruimd, in bezit genomen, om het naar zijn goetvinden in te deelen en te regeren?

Neen! de Nederlanders het opgelegde juk verachtende, hebben de eerste mogelijkheid, welke zich aanbod, aangegrepen, om dat juk aftewerpen. Zoodra zij zich vrij gevoelden, zijn de voormalige Vereenigde Provinciën weder opgetreden;

¹⁾ Hand. III, bl. 404 vlgg.

zij hebben hare vroegere Unie van Utrecht ingezien, doch voor het oogenblik minder bruikbaar geoordeeld. Zij hebben daarom besloten zich op andere grondslagen op nieuw te vereenigen; de Landschappen Noordbrabant en Drenthe in hun verbond op te nemen, en op den wijzen raad van Kemper, door van Hogendorp ondersteund, ten algemeenen nutte, afstand te doen ieder van hare Souvereiniteit.

Die vereenigde Souvereiniteit over de Vereenigde Nederlanden is door die Vereenigde Provinciën opgedragen aan den vurig terug gewenschten telg uit het Stamhuis van Oranje, en deze heeft die Souvereiniteit aangenomen, om geregeld te worden bij eene Grondwet.

Deze Provinciën zijn alzoo de Bondgenooten, die dit nieuwe verbond hebben gesloten: daarom is het zeer juist dat die bondgenooten in art. 53 der Grondwet van 1814 met name worden genoemd, eene vermelding die anders in eene Grondwet zeer wel kan worden gemist: en daarom is het mede zeer juist, dat bij art. 54 en 55 de uitgestrektheid en de grenzen dier Provinciën in ijverige bescherming zijn genomen, hetgeen anders voor eene Grondwet eene onverschillige zaak is; terwijl ik juist daarin de oplossing vinde van het anders onverklaarbaar raadsel, waarom in geene dezer beide Grondwetten melding is gemaakt van de overzeesche koloniën, als grondgebied van den Staat. *De Unie van Utrecht bleef bij dat alles voor*

den geest zweven, en is te dier oorzake in art. 121 met name genoemd. Niets van dat alles is veranderd bij de Grondwet van 1815. Daar treden 17 Provinciën, als zedelijke lichamen, in verbond, in dezelfde orde, in welke zij door Karel V gerangschikt waren, en gunnen Luxemburg het genot van het deelgenootschap aan dien bond; daar wordt ook bijzonder zorg gedragen voor de grenzen van elk dezer landschappen, en daar wordt ook, in art. 203, benevens de Pacificatie van Gent, de Unie van Utrecht genoemd.

Tot dat verbond is Holland onverdeeld toegetreden en als één geheel onder de bondgenooten opgenomen: onverdeeld maakt het een bestanddeel van het Rijk uit.

Dat geheel te splitsen en dus te vernietigen, daarvoor andere, meerdere deelen in de plaats te stellen, — dat is de grondslagen van dit Staatsgebouw niet onaangeroerd te laten, maar opdelen en te verwisselen.

En matigt men zich dit aan, verdeelt men hetgeen men te *groot* acht, dan is het evenzeer pligt om te vereenigen hetgeen de ondervinding leert te *klein* te zijn, om als op zich zelf staand bestanddeel te worden bijbehouden. Dan is dat geheele denkbeeld der toetreding van ondeelige Provinciën verworpen, dan moeten ook Zeeland, Utrecht, Drenthe, als op zich-zelve te klein, bij andere gewesten ingedeeld worden: ja, het geheele Rijk in vier of vijf groote departementen verdeeld.

Ik durf het eenen ieder vragen, of daardoor niet alles het onderste boven zoude worden gekeerd, en alzoo die splitsing eene daad van roekeloosheid zoude zijn!

En ik verzoek dat men het niet vergete: het is de Provincie van Holland, het zijn de behartigers van hare belangen, de Staten van Holland niet, die deze splitsing vragen, de voordeelen daarvan uitmeten, de noodzakelijkheid betoogen.

Opdat dit verlangen ergens gehoor zoude kunnen vinden, moest die Vergadering hetzelfde hebben geuit; en zoo lang zij daarvoor niet in de bresse treedt, mag, naar mijn oordeel, dat verlangen als het verlangen van Holland niet worden begroet.

En wie zal dan in dit Rijk het regt hebben Holland, het voornaamste der bondgenootschappelijke Landschappen, tegen zijnen wil te scheuren?» ¹⁾

Toch zegevierde de tegenovergestelde meening, want het Eerste Ontwerp tot herziening der Grondwet, waarbij Holland in Noord- en Zuid-Holland gesplitst werd, werd met eene groote meerderheid van stemmen aangenomen.

Omtrent de provinciën Noord-Brabant, Gelderland, Zeeland, Utrecht, Vriesland, Overijssel, Groningen en Drenthe bepaalde de Grondwet van 1840 in art. 2: «zij behouden hare tegenwoordige grenzen.»

Die woorden: «behouden hare tegenwoordige

¹⁾ Zie nog tegen de scheiding, het geschrift van Mr. D. Graaf van Hogendorp de splitsing van Holland, 1840.

grenzen» verwijzen stilzwijgend naar eene vroegere Grondwet, dus naar die van 1815, waar men, in art. 2, van Noord-Brabant leest, dat het «bestaat uit de Provincie die tegenwoordig den naam van Brabant draagt, met uitzondering van dat gedeelte, hetwelk tot het departement der Beneden-Maas heeft behoord.»

De Provincie nu, die toen den naam van Brabant droeg, bestond, volgens art. 54 der Grondwet van 1814 »uit alle de Landen en steden, voormaals bekend onder den naam van Generaliteits-Landen, en uit zoodanige andere, als in lateren tijd verkregen en daarbij gevoegd zijn.” Rekent men dus hier »dat gedeelte, hetwelk tot het departement der Beneden-Maas heeft behoord” af, dan verkrijgt men de Provincie Noord-Brabant binnen die grenzen, welke zij in de Grondwet van 1840 gezegd werd te behouden. ¹⁾

Ten opzichte van de Provinciën Gelderland, Holland, Zeeland, Utrecht, Vriesland, Overijssel, Groningen en Drenthe bepalen ook de Grondwetten van 1815, art. 2, en van 1814, art. 54, weder: »zij behouden hare tegenwoordige grenzen.” Bij deze laatste werd dus de verdeeling in Departementen, zooals die onder de Fransche overheersching bestaan had, buiten aanmerking gelaten, en kregen de gewesten als het ware *iure postliminii* hunne

¹⁾ Vgl. Besluit 20 Julij 1814 (Stbl. 84) en Wet 10 Febr. 1815 (Stbl. 14).

oude grenzen terug, namelijk die, welke zij gedurende het bestaan van de Republiek der Vereenigde Nederlanden, en later nog onder de Staatsregelingen van 1801, 1805 en 1806 gehad hadden.

Art. 54 der Grondwet van 1814 voegt er nog bij: «Zij behouden hunne oude grensscheidingen, onder de volgende bepalingen:

Kuilenburg en Buren behooren onder Gelderland.

Vianen, Ameide, Leerdam, Langerak, Sommelsdijk behooren onder Holland.

IJsselstein, mitsgaders Benschop, Noordpolsbroek en Jaarsveld behooren onder Utrecht.

Ameland en Schiermonnikoog behooren onder Vriesland.

Wedde en Westwoldingerland behooren onder Groningen.»

Art. 2 al. 2 der Grondwet van 1840: «Het Hertogdom Limburg bestaat uit dat gedeelte der voormalige provincie van dien naam, hetwelk bij de tractaten van den 19^{den} April 1839 daarvan niet is afgescheiden.»

De Provincie Limburg, art. 2 der Grondwet van 1815, was «zamengesteld uit het geheele Departement van de Beneden-Maas, en die gedeelten van het Departement van de Roer, die volgens het tractaat van Weenen tot het Rijk behooren.»

Het gedeelte, dat daarvan niet is afgescheiden, wordt in art. 4 van gemeld tractaat ¹⁾ aldus be-

¹⁾ Zie de Martens Nouveau recueil de Traités, T. XVI, p. 776.

paald: «Sa Majesté le Roi des Pays-Bas possédera, soit en qualité de Grand-Duc de Luxembourg, soit pour être réunis à la Hollande, les territoires dont les limites sont indiquées ci-dessous : 1°. *Sur la rive droite de la Meuse* : aux anciennes enclaves hollandaises sur la dite rive, dans la province de Limbourg, seront joints les districts de cette même province, sur cette même rive, qui n'appartenaient pas aux États-Généraux en 1790, de façon que la partie de la province actuelle de Limbourg, située sur la rive droite de la Meuse et comprise entre ce fleuve à l'ouest, la frontière du territoire prussien à l'est, la frontière actuelle de la province de Liège au midi, et la Gueldre hollandaise au nord, appartiendra désormais tout entière à Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, soit en sa qualité de Grand-Duc de Luxembourg, soit pour être réunie à la Hollande; — 2°. *Sur la rive gauche de la Meuse* : à partir du point le plus méridional de la province hollandaise du Brabant septentrional, il sera tiré, d'après la carte ci-jointe, une ligne qui aboutira à la Meuse au-dessous de *Wessem*, entre cet endroit et *Stevenswaardt*, au point où se touchent, sur la rive gauche de la Meuse, les frontières des arrondissements actuels de Ruremonde et de Maestricht, de manière que Bergerot, Stamproy, Neer-Itteren, Ittervoordt et Thorn, avec leurs banlieues, ainsi que tous les autres endroits situés au nord de cette ligne, feront partie du territoire hollandais. — Les anciennes enclaves hollandaises dans

la province de Limbourg, sur la rive gauche de la Meuse, appartiendront à la Belgique, à l'exception de la ville de Maestricht, laquelle, avec un rayon de territoire de 1200 toises, à partir du glacis extérieur de la place sur la dite rive de ce fleuve, continuera d'être possédée en toute souveraineté et propriété par Sa Majesté le Roi des Pays-Bas.»

Na aldus de lotgevallen onzer Gewesten als afzonderlijke ligchamen tot de Grondwet van 1848 geschetst te hebben, willen we er nu toe overgaan de Provinciën als zoodanig op den grondslag onzer thans geldende wetten te beschouwen.

HOOFDSTUK II.

Zelfstandig bestaan der provinciën.

Art. 1 der Grondwet zegt: «Het koninkrijk der Nederlanden bestaat in Europa uit de *tegenwoordige* provinciën: Noord-Brabant, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Holland, Zeeland, Utrecht, Friesland, Overijssel, Groningen, Drenthe en het hertogdom Limburg.»

Wat dus de grenzen van die provinciën betreft, deze zijn gebleven, zooals zij door de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 waren bepaald. Wij kunnen derhalve volstaan met voor die grenzen naar het dienaangaande bij genoemde Grondwetten behandelde te verwijzen.

Art. 1 der Grondwet, daarin volgende die van 1814, ¹⁾ 1815 ²⁾ en 1840, ³⁾ in tegenstelling met

¹⁾ Art. 53.

²⁾ Art. 1.

³⁾ Art. 1.

met de Staatsregelingen van 1798, ¹⁾ 1801, ²⁾ 1805, ³⁾ en met de Constitutie van 1806, ⁴⁾ heeft het Koninkrijk niet verdeeld in zoovele provinciën, maar heeft bepaald, dat het Koninkrijk *bestaat uit* de provinciën aldaar genoemd. Onder de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 had dit beteekenis, het was als het ware een grondwettige waarborg voor het zelfstandig en ongeschonden bestaan der provinciën.

Wel luidde art. 55 der Grondwet van 1814: «De wet bepaalt de verdere grensscheidingen tusschen de Provinciën of Landschappen, gelijk mede aan welke van deze zullen worden toegevoegd zoodanige andere districten en plaatsen, welke bevorens tot geen derzelver hebben behoord, welke nader verkregen, of welker jurisdictie tusschen onderscheidene Provinciën of Landschappen is verdeeld of in verschil geweest;» en

art. 3 van de Grondwetten van 1815 en 1840: «De meer juiste bepalingen, welke nader omtrent de grensscheidingen der Provinciën onderling mogten noodig en dienstig worden geoordeeld, zullen bij eene wet worden geregeld, met inachtneming, zoowel van de belangen der ingezetenen als van het gerief der algemeene administratie;»

¹⁾ Art. 3: „Het tegenwoordig grondgebied der Bataafsche Republiek is verdeeld in *Agt* departementen.”

²⁾ Art. 21.

³⁾ Art. 10.

⁴⁾ Art. 13.

maar deze artikelen maakten geen inbreuk op het algemeene beginsel van onschendbaarheid der provinciën, hetwelk in art. 53 der Grondwet van 1814, en in art. 1 der Grondwetten van 1815 en van 1840 lag opgesloten; geenszins openden zij het uitzigt op eene eventuele verbrokkeling of zamenkoppeling van gewesten; zij doelden slechts op eene naauwkeurige afbakening der grenslijnen tusschen de verschillende provinciën, en lieten die aan de gewone wetgeving over.

Thorbecke ¹⁾ zegt hieromtrent in zijne aantekening op art. 3 der Grondwet van 1840: «Mogt eene juistere grensscheiding, dan aangewezen is in art. 2, noodig of nuttig wezen, zij wordt overgelaten aan de wetgeving. Regelend beginsel dier wetgeving.

De meening van het artikel zal wel zijn, die misschien juister aldus wierd uitgedrukt: De wederzijdsche grenzen der provinciën kunnen, zoo verbetering noodig of nuttig wordt geoordeeld, worden gewijzigd door eene wet, met inachtneming enz.

Dan, al leest men dus, een strijd met het vorige artikel is onmiskkenbaar.

Art. 2 zegt, de provincien *behouden* hare tegenwoordige grenzen; deze zijn derhalve grondwettig; en art. 3 zegt: de wet kan ze veranderen. Stond er in art. 2: «De tegenwoordige grenzen der pro-

¹⁾ Aanteek. I, bl. 10 vlgg.

vinciën — zullen worden beschouwd als bij de wet vastgesteld:» men ware vrij geweest.

Het artikel is gevloeid uit de Grondwet van 1814 art. 55, dat zelf eene uitbreiding was van art. 10 der Staatsregeling van 1805. ¹⁾

De Grondwet van 1814 zeide: *de verdere grenscheidingen*: dat is, die naauwkeuriger lijnen, welke nog niet zijn getrokken door de beschrijving in het voorgaande artikel. Er werd dan ondersteld, dat de grenzen, in dat artikel aangewezen, hier en daar onbepaald waren. Men wist er in het fransch geen weg mede. Men vertaalde: *les rectifications des limites*: en wederom uit het fransch, zoo als wij lezen in den aanhef van ons art. 3.

Hoever kan de ruimte, die het artikel geeft, worden uitgestrekt? De wet van 20 Julij 1814 n^o. 22 gebood: «in gevolge het bepaalde bij art. 55 der Grondwet, dat *met alteratie* van het bij art. 54 van de Grondwet bepaalde» enz. Mag men zóóver gaan, dan verleent art. 3 een regt om art. 2 ter zijde te stellen, en aan de gewone wetgeving de bevoegdheid om de Grondwet niet te eerbiedigen. Er staat niet: «De tegenwoordige grenzen van

¹⁾ „De Wet bepaalt, aan welk Departement of Departementen de Landen zullen worden toegevoegd, met welke het Gemeenebest reeds is, of verder als eene, aan hetzelfde verschuldigde, schadevergoeding mogt worden vergroot, mitsgaders zoodanige voormalige Heerlijkheden of Districten, welke tot geen der vorige Gewesten of Departementen behoord hebben; zullende de Wet mede bepalingen kunnen maken omtrent zulke Districten en Plaatsen, wier jurisdictie tusschen onderscheidene Gewesten verdeeld of questieus is.”

de provinciën, — en van het Hertogdom Limburg — kunnen niet worden veranderd dan door de wet.» Art. 3 lijdt slechts eene zeer beperkte toepassing. De zin toch kan niet wel een andere zijn, dan dat, met behoud der grondwettige grensscheiding als regel, de verbetering, op sommige punten bij uitzondering te maken, overgelaten wordt aan de wet.»

Geheel anders daarentegen is dit volgens onze tegenwoordige Grondwet. Deze toch zegt in art. 2 niet alleen: «De grenzen van de provinciën kunnen door de Wet worden veranderd,» maar ook: «De Wet kan provinciën vereenigen en splitsen.»

Luidt het eerste reeds veel sterker dan de bepalingen daaromtrent in de grondwetten van 1814, ¹⁾ 1815 ²⁾ en 1840 ³⁾ gemaakt, en is de clause der beide laatste: «met inachtneming, zoowel van de belangen der ingezetenen als van het gerief der algemeene administratie,» thans weggelaten, zoodat de bevoegdheid door art. 134 aan de Staten der Provinciën gegeven, «om de belangen van hunne provinciën en van hare ingezetenen bij den Koning en bij de Staten-Generaal voortestaan,» den ingezetenen in dezen weinig zou baten, daar zij met volkomen veronachtzaming hunner belangen, alleen «ten gerieve der algemeene administratie,» of onder welk ander voorwendsel dan ook, willekeurig

¹⁾ Art. 55.

²⁾ Art. 3.

³⁾ Art. 3.

van hunne Provincie losgescheurd en bij eene andere zouden gevoegd kunnen worden, — die eerste alinea van art. 2: «De wet kan provinciën vereenigen en splitsen,» zet het zelfstandig bestaan onzer gewesten in de toekomst geheel en al op losse schroeven.

Geen noodzakelijkheid, zelfs geen nut, zou bewezen behoeven te worden, wanneer men eens tot zulk een maatregel mogt willen overgaan, hetzij ter bezuiniging, hetzij tot vereenvoudiging der administratie. Wanneer men daarbij bedenkt, dat in 1840 zelfs het ongeschonden bestaan der magtigste provincie, Holland, niet is ontzien, maar dat zij, hoewel er verscheidene leden der Kamer als verdedigers harer onschendbaarheid optraden, willekeurig in tweeën is geknipt, dan moet men erkennen, dat het zelfstandig bestaan onzer Provinciën, van allen grondwettigen waarborg verstoken, en vooral van de kleinere, voor wier behoud zich wellicht niet velen als kampioenen zouden opwerpen, bij eventuele plannen tot vereenvoudiging der huishouding van Staat al zeer precair is.

Dat een voorstel tot vermeerdering van het getal der provinciën, door splitsing van één of meer der thans bestaande, op ondersteuning zou mogen rekenen, is niet waarschijnlijk; vereeniging daarentegen van twee of meer onzer Gewesten tot één zou wel voorstanders vinden, althans nog bij de grondwetsherziening in 1848 is het verlangen daarnaar geuit.

In het Verslag der Commissie van rapporteurs voor de Wetsontwerpen tot herziening der Grondwet ¹⁾ leest men: «Sommige leden achtten de zelfstandigheid der provinciën zeer schadelijk voor het algemeen belang, en zouden, ook met het oog op de zoo noodzakelijke vereenvoudiging van bestuur en besparing in 's Rijks uitgaven, een gebiedend voorschrift omtrent het zamensmelten der tegenwoordige provinciën tot een kleiner aantal gewesten allezins toejuichen.»

De heer Anemaet, afgevaardigde uit Zuid-Holland, zeide in de zitting der 2^e Kamer van 16 Augustus 1848: »Konde aan mijne wenschen worden voldaan, dan telde Nederland geene *elf* provinciën, maar hoogstens *vier* departementen, of welke andere benaming men aan die indeeling dan ook zou willen geven.

Door die vermindering van gewesten zou veel zijn uitgewonnen geworden aan kosten van provinciaal beheer, waardoor aan de gewestelijke inrigtingen eene geheel andere wending had kunnen worden gegeven, en door de daarstelling van provinciale raden een zuiverder administratief bestuur had kunnen verkregen worden.» ²⁾

De heer van Hasselt, afgevaardigde uit Noord-Holland, zeide in de zitting der dubbele 2^e Kamer

¹⁾ Hand. I, bl. 445.

²⁾ Hand. II, bl. 6.

van 4 October 1848: ¹⁾ «Ik had gewenscht, dat bij de Grondwet niet slechts de *mogelijkheid* tot het vereenigen en splitsen van provinciën ware aangegeven, maar dat die vereeniging en splitsing bij de Grondwet ware daargesteld: dat het getal der provinciën ware verminderd, waardoor niet slechts eene gewenschte bezuiniging had kunnen worden ingevoerd, maar tevens de geest van provincialismus, die, kleingeestig als hij is, zoo vaak nadeelig is aan de ontwikkeling van algemeen welzijn, uitgedoofd had kunnen worden.»

Zelfs in de 1^e Kamer werden stemmen gehoord ten gunste van eene zamensmelting van provinciën. Dit getuigen de Processen-Verbaal van de beraadslagingen der afdeelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal over de twaalf wetsontwerpen tot herziening der Grondwet, waarin men o. a. leest: ²⁾ «Het behoud der provinciën en Provinciale Staten, zoo als die thans bestaan, acht een lid minder raadzaam, en van de soort van invloed, welken die Staten bij de benoeming der wetgevende kamer en in andere opzigten uitoefenden, heeft hij geene nuttige uitwerking voor den Troon of voor het Gouvernement bespeurd. Hij oordeelt, dat beide daardoor niet versterkt, maar verzwakt worden. Het verminderen der provinciën en de vereenvoudiging van het provinciaal beheer konden,

¹⁾ Hand. III, bl. 267.

²⁾ Hand. II, bl. 621.

naar zijne meening, tot aanmerkelijke bezuiniging leiden.» ¹⁾

Men ziet dus dat de mogelijkheid, dat vroeger of later, vooral in een tijd van financiëlen nood, een voorstel tot vermindering van het getal der provinciën door vereeniging gedaan, en van de magt door art. 2 der Grondwet aan de wet verleend gebruik gemaakt zou worden, volstrekt niet denkbeeldig is.

Die groote uitbreiding van de bevoegdheid der gewone wetgeving in dit opzigt is afkomstig van de Commissie ²⁾ bij Koninklijk Besluit van den 17^{den} Maart 1848 benoemd tot voordragt van een volledig Ontwerp van Grondwets-herziening.

Art. 2 van haar Ontwerp luidde: «De wet kan het getal der provinciën — — verminderen of vermeerderen.

¹⁾ Tegen zulk een maatregel daarentegen waarschuwde o. a. de Hoogleeraar Vreede. „Wij roepen hun,” dus schreef hij, „die de Provinciën zouden willen sloopen, met luider stem toe: denkt aan de Fransche Departementen, die door den tijdelijken bestuurder van den Parijschen telegraaf, als marionetten worden beheerscht; denkt aan de liefde tot de plaats van geboorte, den ingezetenen als ingeschapen, een gevoel, dat door de centralisatie slechts ten koste van het Vaderland beledigd wordt. — Denkt aan den spijt der warhoofden en dwcepers, die de gemeentelijke en provinciale vrijheden der Monarchie in de vorige eeuw verwoest hebbende, te laat over hunne kortzigtigheid bloosden. — Zelfs een Barère uitte dit naberoew.” — *De noodzakelijkheid der indirecte verkiezing tot de nationale vertegenwoordiging nader betoogd.* Amst. 1848, bl. 34.

²⁾ Bestaande uit de HH. Thorbecke als President, Donker Curtius, Storm, de Kempnaer en Luzac.

De grenzen — — van de provincien — — kunnen door de wet worden veranderd,» voor welke aanmerkelijke verandering van art. 3 der Grondwet van 1840 zij in haar Verslag als reden opgaf: »De politieke verdeeling des rijks in provinciën — — stellen wij voor, ten einde niet de Grondwet eene heilzaam of noodig gekeurde wijziging belette, aan den gewonen wetgever te onderwerpen. De vermelding der provinciën in het eerste lid van art. 1 is evenwel behouden, opdat hij niet verplicht zij, zich aanstonds met die verdeeling bezig te houden, en slechts behoefte te veranderen, zoodra verandering wordt vereischt. De thans bestaande verdeeling in provinciën — — zal dus moeten worden beschouwd als door de wet vastgesteld.» ¹⁾

In 1848 was dit *vaststellen* niets anders dan het constateren van een bestaande verdeeling niet door eene Grondwet, veelmin door eene gewone wet, gemaakt, maar door den loop der tijden voortgebracht, en innig zamenhangende met de geheele historische ontwikkeling van onzen Staat.

Moeijelijk kan men dus, met bovengenoemde Commissie, «de thans bestaande verdeeling in provinciën als door de wet vastgesteld beschouwen.» Maar die fictie schijnt ook niet noodig: het doel, waarmede men haar aannam, was waarschijnlijk «ten einde niet de Grondwet eene heilzaam of noo-

¹⁾ Zie Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet, 's Grav. 1848, I, bl. 100, 165, 201.

dig gekeurde wijziging beletten zoude,» doch daartoe gaf juist het Ontwerp zelf in art. 2 gelegenheid.

Dat deze bevoegdheid door de Grondwet aan den gewonen wetgever is verleend, om eene inrigting aantetasten, welke als een der grondslagen van ons Staatsgebouw te beschouwen is, meenen wij te moeten afkeuren.

Verandering van de verdeeling des Rijks in Provinciën, eene zaak zoo diep ingrijpende in het Nederlandsche staatsleven, behoorde wel, schijnt het, als vorderende een zoo groot mogelijke duurzaamheid bij de Grondwet vastgesteld te worden.

Doch hetzij die verandering bij eene gewone wet, hetzij bij de Grondwet plaats had, steeds moest zij niet mogen geschieden dan nadat de hooge noodzakelijkheid of althans het onbetwistbaar nut ervan, zoowel voor de betrokkene provinciën als voor den geheelen Staat bewezen ware. Dit had uitdrukkelijk in de Grondwet geboden moeten zijn.

Teregt toch zeide, bij de beraadslagingen in de dubbele 2^e Kamer over de Grondwets-herziening, de heer van Lynden: «Ik had gaarne gezien, dat, bij de vereeniging en splitsing van provinciën, de toestemming der betrokkene partijen was voorbehouden. De regten van zedelijke ligchamen moeten even onschendbaar zijn als die van bijzondere personen.» En hij voegt erbij: «Centraliseren, onder den schijn van te vereenvoudigen en te economiseren, ziedaar de ware beteekenis

der bepaling: «De wet kan provinciën vereenigen en splitsen.» » ¹⁾

Maar hoewel de Commissie zelve scheen te erkennen, dat er noodzakelijkheid of onmiskenbaar nut aanwezig behoorde te zijn, om tot zulk een maatregel overtegaan, daar zij van «eene heilzaam of noodig gekeurde wijziging» en van «veranderen, zoodra verandering wordt vereischt» sprak, heeft zij eene bepaling, die dit waarborgen moest, laten ontbreken.

De eerste alinea van art. 2 van het Ontwerp der Commissie: «De wet kan het getal der provinciën — — verminderen of vermeederen,» werd in art. 5 al. 1 van het Ontwerp van Wet N^o. I tot herziening der Grondwet, bij Koninklijke Boodschap van den 19^{den} Junij 1848 aan de 2^e Kamer toegezonden, aldus geformuleerd: «De wet kan provinciën — — vereenigen en splitsen,» eene verandering dus van de woorden, die de zaak onverbeterd lijt. ²⁾ Zóó door de beide Kamers en daarna ook door de dubbele 2^e Kamer aangenomen, en eindelijk door de 1^e Kamer nogmaals goedgekeurd, kwam deze bepaling in art. 2 van onze Grondwet ³⁾.

Wel waren er leden der Tweede Kamer die krachtig hun stem tegen de mogelijkheid eener vereeniging of splitsing van gewesten door de wet

¹⁾ Hand. III, bl. 121.

²⁾ Hand. I, bl. 301, 408.

³⁾ Hand. II, bl. 235, 653; III, bl. 305, 819, 851.

verhieven, maar zij waren, op slechts enkele uitzonderingen na, uit de kleinere provinciën afgevaardigd. ¹⁾ Dit schijnt wel de meening te regtvaardigen, dat deze, in geval zij op zoodanige wijze in hare zelfstandigheid bedreigd werden, op niet veel bescherming van de zijde der overige zouden kunnen rekenen.

Hoewel nu de door die afgevaardigden geboden tegenstand vergeefsch was, willen we toch, om de argumenten, waarmede zij de bepaling van het tegenwoordige art. 2 al. 1 der Grondwet bestreden, te doen kennen, de in de Kamer gehoudene redevoeringen van enkele hunner, waarin die argumenten zamengevat zijn, mededeelen.

De heer Cats zeide: «Ik zal mij tegen het 1^{ste} ontwerp moeten verklaren.

Mijne hoofdreden daartoe is de bij het eerste deel van art. 2 aan de gewone wetgeving, dat is eventueel aan de overmagt van twee of drie, geene vereeniging of splitsing vreezende, gewesten, overgelaten magt, om dezelve doortedrijven ten aanzien der overige. De mogelijkheid van bezuiniging door zoodanige vereeniging van provinciën kan ik niet toegeven, zoolang ik tevens daarbij wil be-

¹⁾ De HH. van Lynden en de Man uit Gelderland; van Leeuwen uit Noord-Holland; van der Meer Mohr uit Zeeland; Menso, Kien, d'Ablaing van Giessenburg en van Reede van Oudtshoorn uit Utrecht; Cats uit Vriesland; Nienhuis uit Groningen en Vos uit Drenthe. Hand. III, bl. 2; II, bl. 59, 192, 225; III, bl. 111, 159, 263, 375.

houden zien de noodige zorg voor derzelver welvaart.

De ondervinding leert reeds nu, hoe bijna ieder gewestelijk bestuur, bij de bestaande circumscriptie, de handen vol heeft, om de zaken bijtehouden. Wat zal daar dan van worden bij grootere indeeling en dat bij zoovele verschillende belangen, openbare werken en daarmede in verband staande geldelijke aangelegenheden? De onzekerheid zelfs ten deze moet reeds dadelijk hieromtrent nadeelig werken.

Maar terwijl ik dan geenszins het heilzame van bezuiniging in zoodanige ineensmelting kan vinden, zie ik daarin verder eene voor 's volks welzijn en rust verderfelijke strekking, waartoe ik niet wil medewerken.

Voornamelijk, meen ik te mogen gelooven, heeft men hierbij de noordelijkste provinciën van ons land in het oog; maar weest verzekerd, dat eene ineensmelting aldaar geen provincialismus zoude uitdooven, maar integendeel, bij groote onvergenoegdheid, een zeer schadelijken provincialen nijd, wrok en vijandschap doen ontstaan.

Stellig is voorts het gewest Drenthe datgene, hetwelk, in evenredigheid van deszelfs opbrengst, bij vereeniging het grootste resultaat van bezuiniging zoude geven; maar desnietteenstaande zoude ik de suppressie ook van die provincie schadelijk voor het algemeen belang achten. Voor groote ontwikkeling toch is juist dat gewest vatbaar; onder een eigen

werkzaam en ijverig bestuur kan veel van hetzelfde worden; doch wat zoude naar den gewonen menschelijken gang van zaken daarvan te wachten zijn, indien hetzelfde slechts een toevoegsel wierd van eenige meer aanzienlijke naburige provincie?»¹⁾

De heer Nienhuis sprak aldus: «Ik zal mij verplicht achten mijne stem uittebrengen tegen het eerste ontwerp van wet, wegens de voorgestelde bepaling, dat de wet provinciën kan vereenigen en splitsen.

Toen in 1840 de splitsing van Holland werd voorgesteld en aangenomen, toen verzette zich daartegen, onder anderen, met kracht van taal en grondige argumenten de heer Groen van Prinsterer, en hij noemde die splitsing *ongeoorloofd*.²⁾

Ik verheug mij daarbij te kunnen noemen den tegenwoordigen minister van Binnenlandsche Zaken, toen lid der Kamer (de Kempenaer), die even als de heer Groen van Prinsterer het voorstel bestreed, op grond van de verkregen regten der provinciën op een afzonderlijk en zelfstandig bestaan.³⁾

Zoo sprak de man, die nu als minister en als lid dezer Kamer in deze vergadering tegenwoordig is, en van wien ik mij vleijen mag, dat hij aan mijne zijde strijden zal tegen het gedane voorstel

¹⁾ Hand. III, bl. 148 vlg.

²⁾ Zie bl. 69 vlgg.

³⁾ Zie bl. 72 vlgg.

van vereeniging der provinciën ¹⁾, omdat daardoor de grondslagen van het staatsgebouw zelf worden aangetast en het te vreezen is, dat daardoor in ons Koningrijk alles het onderste boven zoude worden gekeerd. En daartoe zou onze Grondwet het regt aan den gewonen wetgever geven!

De Regering zegt wel herhaaldelijk bij hare memorie, dat eene geheele omkeering in de groote provinciale verdeelingen des Rijks vooreerst nog niet te voorzien is, en dat zij gewis geen plaats zal hebben, of de noodzakelijkheid daarvan moet nadrukkelijk worden gevoeld. Maar, behalve dat daarvoor in den tegenwoordigen stand van zaken geene genoegzame verzekering kan gegeven worden, vrage ik: waartoe is het dan noodig, het in de Grondwet op te nemen? Waarom kan de vereeniging of splitsing, wanneer daarvoor werkelijk noodzakelijkheid bestaat en gevoeld wordt, in het vervolg op dezelfde wijze niet bevolen worden, als de splitsing van Holland in 1840? Vooral nu, daar, bij aanneming der voorgestelde wetten, de veranderingen in de Grondwet zoo gemakkelijk zullen kunnen geschieden.

Maar de vereeniging of splitsing der provinciën

1) De heer Nienhuis werd in deze verwachting teleurgesteld. Door welke behendige uitlegging zijner door den Hr. Nienhuis aangehaalde rede de heer de Kempnaer den strijd tusschen het door hem in 1840 als lid der Dubbele Kamer gesprokene, en het beginsel, door hem in 1848 als Minister verdedigd, trachtte op te lossen, kan men lezen Hand. III, bl. 386 vlg.

is niet alleen ongeoorloofd, onregtvaardig, en zal in de gevolgen noodlottig zijn, de vereeniging of splitsing der provinciën aan de wet overtelaten, is strijdig met den geest en de letter der nog bestaande Grondwet. Vergunt mij, dat ik dit ontwikkelde met de woorden van een adres, door den heer Spandaw en een aantal andere achtenswaardige ingezetenen uit Groningen, tot de gewone Kamer gerigt. «Wij zijn,» zeggen dáár de adresanten, «van meening, dat het overlaten aan de wet om wezenlijke, zeltis fundamentele, veranderingen in de bestaande Grondwet te maken, strijdig is met den geest en de letter dier Grondwet. De geest of bedoeling dier Grondwet is baarbljkelijk, aan hare wezenlijke en fundamentele bepalingen bestendighcid en duurzaamheid te verzekeren. Daarom schrijft zij uitdrukkelijk voor, dat het niet genoeg is, de noodzakelijkheid van eenige verandering of bijvoeging bij eene wet te verklaren, en die verandering of bijvoeging zelve duideljk aantewijzen en uittedrukken; neen! de Tweede Kamer der Staten-Generaal moet daartoe in dubbelen getale bijeenkomen, en tot de verandering of bijvoeging mag niet dan door eene meerderheid van drie vierde gedeelten der tegenwoordig zijnde leden besloten worden. Oordeelt men de vermeerdering of vermindering van het getal der provinciën noodzakelijk, welnu, men verklare die noodzakelijkheid bij de wet, en men wijze duideljk aan, men drukke duideljk uit, waarin die vermeerdering of vermin-

dering zal bestaan. Dan zal de Dubbele Kamer zich in staat bevinden, om over de noodzakelijkheid van de voorgestelde vermeerdering of vermindering te oordeelen: maar men verge niet van haar, dat zij de verandering eener fundamentele bepaling der Grondwet, bij wijze van delegatie, op de gewone wetgeving overdrage.

Zoo iets tot het wezen van onzen Staat behoort, dan zijn het onze provinciën, die eenen historischen grondslag hebben, vroeger een soeverein gezag uitoefenden en eigene wetten en costumen bezaten, welke nog werken en nog lang in contracten zullen blijven bestaan. Aan den gewonen wetgever de bevoegdheid te geven, om die provinciën bij eene wet, en alzoo met afwijking der salutare voorschriften van de Grondwet, te vermeerderen of te verminderen, daaraan kan geene Dubbele Kamer immer hare toestemming geven, zonder afstand te doen van hetgeen haar is opgedragen. Men verlieze hierbij niet uit het oog, dat de zaak van meer gewigt is dan het oppervlakkig wel schijnt: omdat de ingezetenen in het algemeen zeer aan het behoud der aloude provinciën gehecht zijn.

Adressanten voegen er nog bij, dat men, hun beginsel niet aannemende, had kunnen volstaan met artt. 227—231 der bestaande Grondwet vervallen te verklaren en daarvoor in de plaats te stellen één enkel artikel, van dezen inhoud: *Alle veranderingen of bijvoegingen in de Grondwet worden aan de wet overgelaten.*

Zoodanige bepaling echter omtrent de wijze van verandering der geheele Grondwet zoude voorzeker niet zijn toegelaten. Doch dan mag men zulks evenmin toelaten ten aanzien van eene enkele fundamentele verandering.»

Gij weet het, dat een geacht lid uit Gelderland (Nedermeijer van Rosenthal) bij eene afzonderlijke nota eene dubbele herziening der Grondwet aanbeval, ¹⁾ welke in zeker opzigt gelijke strekking had. Maar de Regering zelve deinsde terug voor die wijze van herziening. Het geheele voorstel, meende zij, zou als eene ontduiking der voorschriften van art. 227 en volg. der Grondwet kunnen worden aangemerkt, een voorbeeld, dat niet zonder gevaar kon worden gegeven. Welnu, dan geve men dat gevaarlijk voorbeeld ook niet in art. 4 van het ontwerp, dat in beraadslaging is.» ²⁾

De heer d'Ablaing van Giessenburg, na verklaard te hebben, dat de reden, waarom hij zijne stem aan het I^{ste} ontwerp van wet moest weigeren, art. 4 was, motiveerde zijn afkeurend votum aldus: «Wanneer werkelijk ooit het belang van Nederland mogt vorderen, provinciën te splitsen of te vereenigen, had zulks moeten overgelaten worden aan den grondwetgever, en niet aan den wetgever;

¹⁾ Ééne waarvan de bestaande Kamer den eersten grondslag zou moeten leggen en ééne meer uitgebreide, welke aan eene geheel nieuwe Kamer zoude moeten worden voorgedragen. Hand. I, bl. 499, 521.

²⁾ Hand. III, bl. 255 vlgg.

daar *nu* het bestaan der provinciën wordt overgelaten aan de begrippen van een minister en aan de onverschilligheid der vier groote gewesten ten deze (om reden deze gewesten door bevolking of oppervlakte steeds zullen zegevieren, in geval kleinere gewesten hun worden toegevoegd en hunne materiële belangen strijdig zijn, en juist deze gewesten de meerderheid van stemmen in de Tweede Kamer hebben), zoo is het bestaan der kleine gewesten voortaan zeer precair; door deze onzekerheid wordt noodwendig alle verbetering van materiëel belang verlamd, gestuit, eene ongerustheid geboren, oude veten opgewekt, het provincialismus, thans sluimerende, ontwaakt, in plaats van uitgedoofd, gelijk men zulks wil doen voorkomen; overigens heeft men niet bewezen door cijfers, dat door die vereenigingen bezuinigingen zouden worden bewerkstelligd.

De ministers zeggen, dat niet ligt tot dezen maatregel zal overgegaan worden, edoch hunne Excellentien weten, dat nieuw aangekomene ministers zich niet gehouden achten de gevoelens van hunne voorgangers na te leven. Hoe zoude men dit kunnen toepassen op Limburg?» ¹⁾

Eene vereeniging van het hertogdom Limburg met eene andere provincie, bedoelde spreker, zoude wel nimmer door de wet kunnen tot stand

¹⁾ Hand. III, bl. 295 vlg.

komen, wegens de bijzondere betrekkingen van dit hertogdom tot het Duitsche Bond.

Dit laatste bezwaar zou thans, nu het hertogdom Limburg van alle vreemde banden is losgemaakt, natuurlijk niet meer bestaan, en deze provincie zou evengoed als iedere overige met eene naburige vereenigd kunnen worden.¹⁾

Dan, welk binnenlandsch gevaar ook in de toekomst de zelfstandigheid onzer gewesten moge bedreigen, wij hebben deze te beschouwen zoo als zij zich voor het tegenwoordige in hun bestaan als afzonderlijke lichamen, binnen de hun door de Grondwet van 1848 en door vroegere Grondwetten deels gelaten deels gegeven grenzen, verheugen.

¹⁾ Ook *de Tijdgenoot*, Dl. IV, bl. 657, en Faider, *Études sur les constitutions nationales*, 1845, (geciteerd door de Bosch Kemper, t. a. p., § 5) leveren vertoogen tegen eene ineensmelting van provinciën.

HOOFDSTUK III.

Het provinciale huishouden.

Uit art. 1690 van ons Burgerlijk Wetboek, luidende: «Behalve de eigenlijke maatschap, erkent de wet ook vereenigingen van personen als zedelijke lichamen, hetzij dezelve op openbaar gezag als zoodanig zijn ingesteld of erkend, hetzij zij als geoorloofd zijn toegelaten, of alleen tot een bepaald oogmerk, niet strijdig met de wetten of met de goede zeden, zijn zamengesteld,» blijkt, dat Thorbecke ¹⁾ terecht zegt: «De provincie is regtens in vollen zin burgerlijk persoon of zedelijk ligchaam;» immers zij is «op openbaar gezag als zoodanig erkend,» ²⁾ daar de wet haar een eigen vermogen toekent. Hiermede stemt o. a. ook in de Bosch

¹⁾ Aanteek. II, bl. 89.

²⁾ Grondw. art. 129, 131. Prov. W. art. 33, 94, 103, 107, 125, 131, 132, 135, 154, 155.

Kemper ¹⁾ zeggende: «Dat de provincie een burgerlijk persoon is, en als zoodanig goederen kan bezitten, is niet twijfelachtig, het werd ook reeds in de reglementen vóór 1848 erkend.» ²⁾

Reeds het Keizerlijk decreet van 9 April 1811 had aan de departementen, gelijk aan de gemeenten en arrondissementen, de nationale gebouwen afgestaan, toen voor de dienst der administratiën, der hoven en regtbanken en voor het openbaar onderwijs in gebruik. ³⁾

¹⁾ Handl. t. d. kenn. v. d. wetensch. der zamenlev. en v. h. Nederl. Staatsr., 1865, III^e D.: Het Nederl. Staatsr. en Staatsbestuur, § 306.

²⁾ Over de rechtspersoonlijkheid der Nederlandsche provinciën onder de grondwet van 1815 is in België een belangrijk regtsgeeding gevoerd tusschen de provincie Henegouwen en den Staat. Het Hof van appel van Brussel had bij een arrest van den 30 Juli 1861 beslist: „Que les provinces de l'ancien royaume des Pays-Bas n'avaient pas, sous l'empire de la Loi Fondamentale de 1815, la personnalité civile avec tous les attributs qui en dérivent.” Het arrest behelsde o. a.: „que, sous l'empire de la Loi Fondamentale du ci-devant Royaume des Pays-Bas, la province n'était qu'une division territoriale établie à l'effet de faciliter, de simplifier et de rendre plus économique l'administration générale du Pays et qu'elle ne pouvait, à aucun point de vue, être considérée comme personne civile investie par la loi de la capacité générale d'acquérir, d'aliéner, de s'obliger, d'ester en justice, de faire enfin tous les actes de la vie civile.” Dit arrest is echter door het Belgische Hof van Cassatie vernietigd, hetwelk heeft uitgemaakt, dat onder de werking der Grondwet van 1815 de provinciën burgerlijke personen uitmaakten, onafhankelijk van den Staat, en, als zoodanig, den eigendom van gewestelijke inkomsten hadden. Zie Weekbl. v. h. R., 1861, no. 2327; 1863, no. 2465.

³⁾ Décret impérial portant concession gratuite aux départemens, arrondissementens et communes, de la pleine propriété des édifices et bâtimens nationaux actuellement occupés pour le service de

Dat de provincie eigendom kon hebben, volgde ook reeds uit art. 148 der grondwet van 1840 (art. 150 der grdw. v. 1845): «De Staten dragen aan den Koning voor het onderhouden en aanleggen van zoodanige werken, als zij voor het belang van hunne Provincie nuttig oordeelen. Zij kunnen de middelen daarbij voordragen, om daarin geheel of ten deele ten koste der Provincie te voorzien. In geval van goedkeuring, wordt aan hen het bestuur der werken en de beheering der penningen opgedragen, onder de verplichting tot rekening en verantwoording.» ¹⁾

In welke gevallen komt de provincie voor als burgerlijk persoon? de la Bassecour Caan ²⁾ zegt hieromtrent: «De provincie komt voor als burgerlijk persoon, in zooverre zij eigendommen bezit, zake-

l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique. (Bull. no. 363). Art. 1. „Nous concédons gratuitement aux départemens, arrondissemens ou communes, la pleine propriété des édifices et bâtimens nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique.” — 2. „La remise de la propriété des dits bâtimens sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les établissemens qui le concernent.” — 3. „Cette concession est faite à la charge par lesdits départemens, arrondissemens ou communes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière, et de supporter aussi à l'avenir les grosses et menues réparations.” — Vgl. Fortuyn Verzameling van wetten, besluiten enz., IIIe D., bl. 294 vlg.

¹⁾ Vgl. Thorbecke t. a. p.

²⁾ Handl. t. d. kenn. v. h. administratief regt in Nederland, IIe D., bl. 59. Vgl. artt. 1691, 1692, 1698 B. W.

lijke regten uitoefent en burgerlijke handelingen pleegt, of met andere woorden, wanneer hare handelingen naar de regelen van het burgerlijk regt moeten worden beoordeeld. — De gevallen, waarin de Staat voorkomt als burgerlijk persoon, zijn dezelfde voor de provincie, namelijk: I. Wanneer de betrekking tusschen de provincie en zaken of zakelijke regten, dezelfde of gelijksoortig is aan de betrekking tusschen bijzondere personen en de hun toekomende zaken of zakelijke regten. II. Wanneer de provincie burgerlijke verbindtenissen heeft aangegaan, of burgerlijk wordt verbonden.»

Tot de provinciale goederen behooren alle zulke wegen en vaarten, die ten haren koste zijn aangelegd en onderhouden worden, en het provinciaal archief; voorts de goederen, die de provincie in bijzonder eigendom toebehooren ¹⁾. Genoemde wegen en vaarten benevens het provinciaal archief bezit de provincie iure publico, maar zij kan ook iure privato roerende en onroerende goederen bezitten. Hare inkomsten zijn dus van tweeërlei aard: 1^o. die, welke zij van hare privaat-eigendommen trekt; 2^o. belastingen, daarom noodig, wijl de eerste soort van inkomsten nergens voldoende zijn, om de uitgaven te dekken. De eerste heeft zij als burgerlijk persoon, de tweede als publiek ligchaam.

Thorbecke zegt in zijne aantekening op art. 144

¹⁾ Art. 132, 154, 159 Prov. W. Vgl. de Bosch Kempert a. p.

der Grondwet van 1840 ¹⁾: «De reglementen bevatten geenerlei voorschrift over de wijze, waarop provinciale eigendom kan worden verkregen en vervreemd. Daar echter de provincie zich, zooverre zij eigenaresse is of kan zijn, in den stand eener plaatselijke gemeente bevindt, schijnen dergelijke regels noodig, als bij art. 71 van het reglement voor het bestuur der steden ²⁾, en art. 35 van dat voor het bestuur ten platten lande zijn gegeven.»

Zóó onder de grondwet van 1840. Die van 1848 verwijst, o. a. in de artt. 135 en 131, naar *de wet*; dit is de zoogenaamde Provinciale Wet of *Wet regelende de zamenstelling en magt van de Provinciale Staten*, van den 6^{en} Julij 1850 ³⁾. Daar vinden we in art. 132: «De Provinciale Staten besluiten tot het koopen ⁴⁾, ruilen of vervreemden, het bezwaren of

¹⁾ Aanteek. II, bl. 90.

²⁾ „De raad delibereert over het invoeren van nieuwe, en het doen voortduren, veranderen of ophouden van reeds bestaande stedelijke belastingen, over aankoop, verkoop, verruiling, of vervreemding onder eenige benaming van stads-bezittingen en geregtigheden, over het belasten of bezwaren van dezelve, of van eenige stedelijke inkomsten, en over het doen van geldopnemingen zonder onderscheid. — Deszelfs besluiten, aangaande deze onderwerpen, worden ter overweging gezonden aan de Staten der provincie, welke dezelve met hunne consideratien aan de goedkeuring van den Koning onderwerpen. — Vóór deze goedkeuring mogen dezelve niet ten uitvoer worden gebracht.” — Van Hamelsveld Nederl. Pandecten, Dl. VII, bl. 24. — Art. 35 van het Reglement voor het bestuur ten platten lande is hiermede mutatis mutandis gelijkloidend. Zie t. a. p., bl. 69.

³⁾ Stbl. no. 39.

⁴⁾ Mr. van Emden, t. a. p., teekent op dit artikel aan: „Eene enkele magtiging op Gedep. Staten verstrekt om een pand ten

verpanden van provinciale eigendommen, het treffen van dadingen daaromtrent, en het aanvaarden der aan de provincie gedane legaten of schenkingen,» maar het volgende artikel voegt er bij, dat deze besluiten de Koninklijke goedkeuring behoeven.¹⁾

Als reden voor het vereischte dezer goedkeuring geeft de la Bassecour Caan²⁾ op, dat de Staat moet zorg dragen dat het belang van de volgende geslachten niet worde opgeofferd aan dat der thans levenden, en dat de provincie als gronddeel van den Staat blijve bestaan, waartegen men zou kunnen inbrengen, dat in den regel de volksvertegenwoordigers in de provincie, onder voorlichting van den commissaris des Konings, beter dan de minister zullen beslissen, wat in het provinciaal belang is.

De bepaling wordt dan ook zeer afgekeurd door de Bosch Kemper.³⁾ «De grondwet,» zegt

behoefte der provincie aan te koopen, is niet voldoende om hen tot dien koop bevoegd te maken. Daartoe wordt een speciaal besluit der Prov. Staten gevorderd. — Besl. Prov. Staten Groningen 11 Nov. 1856, op de bedenking der Hooge Regering genomen. (Verslag p. 260 en 279).»

¹⁾ Belg. loi prov. art. 73: „Le conseil provincial autorise — les acquisitions, aliénations et échanges de biens de la province, et les transactions relatives aux mêmes biens.” — Art. 86: „Sont soumises à l’approbation du Roi, avant d’être mises à exécution, les délibérations du conseil sur — les acquisitions, échanges, aliénations et transactions. Sont exceptés ceux de ces actes relatifs à des biens meubles ou immeubles dont la valeur n’excède pas 10000 francs —.”

²⁾ T. a. p., bl. 60.

³⁾ T. a. p., § 163.

deze, «waarborgt in art. 131 aan de provinciale Staten, dat de wet aan hen de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden zal *overlaten*, behoudens de goedkeuring des Konings op de reglementen en verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken. — De provinciale wet geeft in art. 130 en volgende aan gemeld art. der grondwet toepassing. Of echter de tegenwoordige wet niet meer *beperkt* dan *overlaat* is eene vraag, die bij eene herziening der provinciale wet overwogen zal moeten worden.

De provinciale Staten, volgens de grondwet zelfstandig in de regeling van hunne huishouding, mogen volgens de tegenwoordige wet geen eigendom hoegenaamd koopen of verkoopen, geene schenking hoegenaamd aannemen, zonder koninklijke goedkeuring, volgens art. 133 der provinciale wet. Het centraliserend voorschrift van dat artikel, behalve dat het geheel strijdt met de grondwet, is daarenboven zoodanig overbodig in de practijk, dat bij de meeste aanvragen de koninklijke goedkeuring op grond van art. 133, eene ijdele formaliteit zal zijn, of tot gevaarlijke botsingen aanleiding zal geven. Onze wetgever heeft in 1850 geheel over het hoofd gezien, dat art. 131 der grondwet ¹⁾ aan de provinciale Staten meerdere zelfstandigheid waarborgt dan art. 141 ²⁾ aan de gemeentebesturen.»

¹⁾ „Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten.”

²⁾ „De besluiten der gemeentebesturen, rakende de beschikking

Dit gevoelen van de Bosch Kemper wordt bestreden door Mr. van Loghem ¹⁾ en wel op deze gronden: «Indien de Grondwet in dit opzicht met name de gemeentebesturen vermeldt en van de provinciale besturen niet spreekt, moet zij gerekend worden gewild te hebben, dat deze laatsten geheel vrij in hunne handelingen zouden zijn.» — Deze redenering van den schrijver (de Bosch Kemper) is niet zonder kracht,» zegt Mr. van Loghem, «maar er kunnen toch nog gewigtiger gronden voor het tegenovergestelde gevoelen aangevoerd worden. Vooreerst kan uit de aanwezigheid van art. 141 niet met zekerheid opgemaakt worden, dat de grondwetgever, de gemeentebesluiten alleen noemende, de provinciale besluiten van hogere goedkeuring wilde uitsluiten: hij kan een ander doel gehad hebben en heeft dit waarschijnlijk ook gehad. De besluiten der gemeentebesturen, omtrent het opnemen van gelden, waren vóór 1848 aan de *Koninklijke* goedkeuring onderworpen: tot wegneming van onnoodige centralisatie, werd in het artikel bepaald, dat die goedkeuring in het vervolg *door de provinciale Staten* zoude

over gemeente-eigendom en zoodanige andere burgerlijke regts-handelingen, welke de wet aanwijst, alsmede de begrotingen van inkomsten en uitgaven, worden aan de goedkeuring der provinciale Staten onderworpen.»

¹⁾ „De zelfstandigheid van het provinciaal bestuur, volgens de Grondwet,» in Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal en Gemeente-bestuur in Nederland, uitgegeven door Mr. Boer, Mr. Fruin en Mr. Hubrecht, XIe Dl., bl. 380 vlgg.

gegeven worden. Verder is *regeling* en *bestuur* van het provinciale huishouden nog geene volstrekte oppermagtige beschikking: de voogd *bestuurt* ook, maar kan desnietteenstaande, zonder hooger autorisatie, de goederen van zijnen pupil niet vervreemden. Wanneer de Grondwet in art. 129 bepaalt, dat de begrooting aan de Koninklijke goedkeuring onderworpen zal worden, dan eischt gelijkheid van redenen, dat, zonder die goedkeuring, geene uitvoering worde gegeven aan besluiten, die met die begrooting in naauw verband staan, en wanneer ze zonder eenig toezigt mogten genomen worden, de controle op de begrooting tot eene formaliteit zonder beteekenis zouden maken. — Eindelijk, indien het waar is, dat de Koning in de provinciale zaken eenig, al is het dan ook beperkt, regt van mederegeren heeft; indien de Koning ook voor het provinciaal belang mag waken, is het dan niet consequent dat zoodanige handelingen, die niet alleen voor den tegenwoordigen tijd, maar ook voor de toekomst het provinciaal belang kunnen aanranden, zoo als geldleeningen en verkooping van grondeigendommen, aan de Koninklijke goedkeuring onderworpen zijn? Deze is dan ook de grond, die bij de Memorie van Toelichting der Provinciale wet voor deze bepaling werd gegeven. «Het belang der ingezetenen eischt voorzorg tegen het nemen van onbedachte besluiten, die de provincie zeer zouden kunnen benadeelen en voor de toekomst aan drukkende verpligtingen onderwer-

pen.» Op alle deze gronden hel ik over tot het denkbeeld, dat de geest der Grondwet in dezen niet is miskend.»

«Terwijl het grondwettig woord van art. 131 der tegenwoordige grondwet,» aldus vervolgt de Bosch Kemper, «in overeenstemming met art. 144 en 150 der grondwet, bepaalde, dat de wet zich niet zoude bemoeijen met het provinciaal huishouden, maar dat de wet de regeling en het bestuur daarvan aan de Provinciale Staten zou *overlaten*, heeft de provinciale wet het grondwettig voorschrift zoodanig gewijzigd, dat de wet aan de Staten de regeling en het bestuur toekent met onderscheidene beperkingen, — iets waartoe de wetgever grondwettig onbevoegd was.»

Geheel anders begreep dit Thorbecke. Toen, bij gelegenheid der beraadslagingen in de Tweede Kamer over art. 117 der Provinciale Wet, het lid Duymaer van Twist de meening uitte, dat de Grondwet den algemeenen wetgever gebod, de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden aan de Staten *over te laten*, en zich tot regeling van de *wijze* van uitoefening dier magt te bepalen, antwoordde de minister ¹⁾: «De heer Duymaer van Twist geeft ons eene uitlegging van de grondwet, die ik mij nooit had kunnen voorstellen. Ik heb dat artikel dikwijls gezien en

¹⁾ Thorbecke Parl. Red., II, bl. 202.

herlezen; ik heb dat art. 131 zelf geschreven, maar noch toen, noch later ooit gedacht, dat men het zou kunnen uitleggen als nu door dien spreker gedaan is. In dat art. staat: «Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden *door de wet overgelaten.*» De geachte spreker meent, dat die woorden zoo moeten worden verstaan alsof wij niet anders hadden te doen dan bij de wet de zaak aan de provinciale Staten over te laten. Waartoe dan de wet? Neen, *overlaten* moet niet in tegenstelling maar in verband worden gebracht met art. 135, hetgeen zegt, dat de wijze der uitoefening van het gezag en de magt, aan de provinciale Staten opgedragen, door de wet wordt geregeld. Art. 131 is in de plaats gekomen van het art. (144) der vorige Grondwet, waarbij gezegd werd, dat aan de Staten de beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort, geheel en al wordt overgelaten. De Grondwet van 1848 *laat* niet zelve *over*, maar verlangt dat de *wet overlate*; zóó echter dat deze het gebied van het provinciaal huishouden bepale. De regeling en het bestuur van dat huishouden worden aan de Staten overgelaten binnen de grenzen en volgens de beginselen, door de wet te stellen.»

Het hoofdbeginsel van de provinciale wet is, dat de gedeputeerde Staten het beheer over de provinciale goederen hebben, en dat dit beheer door hen uitgeoefend wordt onder verantwoording aan de

Staten. Onder de gedeputeerde Staten zijn de ambtenaren van den waterstaat belast met het toezigt op het provinciaal domein; jaarlijks wordt verslag gedaan van den toestand der provinciale goederen. De gedeputeerde Staten zijn bevoegd de provinciale eigendommen te verhuren.¹⁾ «De wet beveelt niet,» zegt de la Bassecour Caan,²⁾ «dat deze verhuringen steeds in het openbaar moeten geschieden, noch onderwerpt dit aan hoogere goedkeuring. Het repressief middel van art. 166 P. W.³⁾ is echter op deze besluiten van kracht.»

Wanneer het geval zich mogt voordoen, dat eigendommen aan meer dan eene provincie toebehoorden, dan zou daarop toepasselijk zijn art. 97: «De zaken, die twee of meer provinciën gemeenschappelijk aangaan, kunnen door de Staten dier provinciën, daartoe door Ons gemagtigd, onder Onze goedkeuring worden geregeld.» De provinciale Staten zijn beperkt tot hunne eigene provinciale huishouding. Vandaar kunnen geene gemeenschappelijke belangen van onderscheidene provinciën geregeld worden zonder magtiging des Konings, want in dat geval heeft er overschrijding der grenzen van het inwendig huishouden plaats.

Volgens de verklaring der Regering, is de be-

¹⁾ Art. 154 P. W.

²⁾ T. a. p., bl. 60.

³⁾ „De besluiten der staten en gedeputeerde staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, worden door Ons geschorst of vernietigd.”

doeling van het voorschrift van art. 97 P. W. niet, om eene vereenigde zitting der Staten van meer dan ééne provincie wettig te doen zijn, maar dat eene commissie, hetzij uit de Staten, hetzij uit de Gedeputeerden, de zaken, die de provinciën gemeenschappelijk aangaan, regele. ¹⁾

Met betrekking tot de eerste soort van inkomsten der provincie, van die, welke zij uit hare eigendommen trekt, heeft zich de vraag voorgedaan, of daaronder ook zouden mogen voorkomen renten van in beleening gegevene geldsommen. In de zitting namelijk der Provinciale Staten van Zuid-Holland van 12 Julij 1865 werd dit denkbeeld om ledig liggende gelden der provincie tegen genot van rente in beleening te geven, ter sprake gebracht. Het vond echter geen ingang. «Behalve andere bezwaren van meer feitelijken aard,» zegt Mr. van Emden, ²⁾ «woog bij de meerderheid de bedenking dat art. 131 P. W. zulk een in beleening geven niet gedooft. De minderheid beriep zich echter, en met regt, op de memorie van toelichting op die wet, waarin de wetgever verklaarde dat de artt. 131, 132, 134 en 135 niet limitatief zijn en dat daarin slechts de voornaamste onderwerpen zijn vermeld. De bevoegdheid der Staten ten opzichte van andere niet genoemde onderwerpen is dus niet

¹⁾ Zie Mem. van Beantw., bl. 374. de Bosch Kemper, t. a. p., § 163. de la Bassecour Caan, t. a. p., bl. 37.

²⁾ T. a. p., op art. 131.

uitgesloten. Ook de ruime uitdrukking: «hetgeen verder de geldmiddelen der Provincie aangaat.» pleit voor deze opvatting.»

Na de eerste soort van provinciale inkomsten afgehandeld te hebben, gaan wij thans over tot de tweede: de belastingen, die ons wat langer zullen bezig houden.

De Grondwet van 1814 gewaagde volstrekt niet van provinciale belastingen; art. 84 maakte ze onnoodig: «De Staten der Provinciën of Landschappen dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Souvereinen Vorst, die dezelve, in gevalle van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoeften brengt.» De provinciale uitgaven werden dus alle als rijksuitgaven beschouwd, en moesten door rijksmiddelen worden gedekt. Dit keurt Thorbecke ¹⁾ terecht aldus af: «Dekking der kosten van het rijksbestuur in de provincie door rijksmiddelen is juist. Maar deze, anders dan in buitengewone omstandigheden, te besteden tot uitgaven van bijzonder provinciaal belang, dit ware zonder grond en onregtvaardig.»

De Grondwetten van 1815 en 1840 huldigden hieromtrent in art. 143 (141) volmaakt hetzelfde beginsel als die van 1814; alleen in het bijzonder geval van art. 150 (148) maakten zij hierop een uitzondering, bepalende: «De Staten dragen aan den Koning voor het onderhouden en aanleggen van zoodanige werken, als zij voor het belang van hunne

¹⁾ Aant. II, bl. 71.

Provincie nuttig oordeelen. Zij kunnen de middelen daarbij voordragen, om daarin geheel of ten deele ten koste der Provincie te voorzien. In geval van goedkeuring, wordt aan hen het bestuur der werken en de beheering der penningen opgedragen, onder de verplichting tot rekening en verantwoording.» In zijne aantekening op dit artikel zegt Thorbecke: «Een nieuw artikel der Grondwet van 1815. De wijze, waarop het ontstond, is klaar uit het berigt van Raepsaet.¹⁾ De commissie had daarbij art. 87 en 130 der grondwet van 1814, en dus den waterstaat, de bruggen en wegen, op 't oog. Het doel was, vrijheid te geven, dat voor zulke werken een provinciale kas wierd gesticht; ten einde het provincie-huishouden niet, tot voorziening in behoeften van dien aard, volstrekt afhankelijk bleef, gelijk in het stelsel der fransche centralisatie, van de algemeene schatkist. Het artikel bevat niets, dan 't geen reeds is opgesloten in of volgt uit art. 141 en 144, behalve de voorziening *ten koste der provincie*. Er kunnen dus bijzondere provinciale middelen zijn; te regt, vermits in zaken van bijzonder provinciaal nut de provincie zich, buiten ongewone behoefte, zelve dient te helpen; terwijl art. 141, alleen en op zich zelf, schijnt te zeggen, dat voor de provinciale behoeften uit rijksmiddelen zal worden gezorgd. — Doch waarom het regt van voordragt niet uitge-

¹⁾ Journal, bl. 143 vlg., 153, 154.

strekt over de *geheele* dekking der kosten van bestuur, zooveel die voor rekening der provincie behooren te komen? Het is tegenstrijdig, dat de Staten in het geval van ons artikel eene voordragt van middelen zullen hebben, en dat voor 't overige, ter zake van het provinciaal bestuur, aan de provincie middelen, zonder eenige medewerking der Staten, door de wet zullen kunnen worden voorgeschreven. De regels en grenzen, bij de voordragt te betrachten, kon niet te min de wet zeer wel stellen. — Kan, op grond van ons artikel, eene provinciale belasting enkel bij besluit der Staten, goedgekeurd door den Koning, worden opgelegd? Neen, zoo het waar is, dat de voorgedragene middelen, van Koningswege goedgekeurd, even als de uitgaven, op de begrooting van het Rijk moeten voorkomen. En wordt dit niet door het verband tusschen de begrooting van uitgaven en die der middelen volstrekt gevorderd? Wanneer de provinciale uitgaven als uitgaven van het Rijk vaststelling door de wet behoeven, geldt bij de provinciale middelen gewis de eigen regel. ¹⁾ — Intusschen nam de praktijk hem geenszins in acht. Zoowel opcenten van de, in art. 14 der wet van 12 Julij 1821 genoemde, algemeene belastingen, als andere bijzondere heffingen zijn door provinciale Staten buiten de wet, enkel onder goedkeuring der Kroon, uitgeschreven.»

¹⁾ Vgl. art. 216, 217, 223 Grdw. 1840.

Van Hogendorp ¹⁾ schreef over dat art. 14 der wet van 12 Julij 1821 ²⁾: «Wij lezen niets in de Grondwet (van 1815) van eenige vaste belastingen, door de Staten der Provinciën te heffen. De provinciale werken, bij art. 150 vermeld, vereischen slechts tijdelijke en geene vaste belastingen. De kosten van het bestuur der Staten dragen zij, volgens Art. 143, aan den Koning voor, en wanneer de Koning ze goedkeurt, brengt hij ze op de begrooting der Staatsbehoeften. Hoezeer de Grondwet geene vaste belastingen aan de Staten der Provinciën toelaat, zoo verbiedt zij echter zulke belastingen niet. De zaak is in het midden gelaten, en wanneer de ondervinding aantoonde, dat zulke belastingen noodig en nuttig waren, zouden zij kunnen worden ingevoerd bij de wet. Iets van dien aard is geschied bij de Wet van den 12 Julij 1821, Art. 14. Daarbij zijn zes opcenten van eenige algemeene belastingen, op de heffing en opbrengst in iedere Provincie, aan de Staten derzelve toegelegd. Deze Provinciale kas moet dienen, om eenige algemeene en nationale uitgaven daaruit goed te maken, omdat men goordeeld heeft, dat deze uitgaven met beter overleg en meer zuinigheid door de Provinciale Staten zouden gedaan worden.

¹⁾ Bijdragen tot de huishouding van staat in het Koninkrijk der Nederlanden, VIII, bl. 306 vlgg.

²⁾ Houdende de grondslagen van het stelsel van 's Rijks belastingen, met den jare 1822. Stbl. n^o. 9.

Op dezelfde wijze zou men zekere belastingen aan de Staten der Provinciën kunnen vergunnen, om de kosten van hun bestuur daaruit te vinden. Deze kosten zouden desniettemin door de Kroon moeten worden goedgekeurd, op de begrooting gebragt, en door de Staten-Generaal ingewilligd worden. Even zoo behooren thans ook de algemeene uitgaven, volgens de Wet van den 12 Julij 1821, aan de Provinciale Staten toebetrouwd, op de begrooting der staatsbehoeften gebragt te worden. Zulke algemeene uitgaven dienen evenzeer bij de Staten-Generaal bekend, en door hen ingewilligd te zijn, als de kosten van het Provinciale bestuur. Maar de penningen, tot alle de gemelde kosten vereischt, kunnen aan de Staten der Provinciën ter hand gesteld worden, hetzij uit de schatkist, hetzij uit opcenten in hunne Provinciën. De Grondwet laat het eene en andere toe, en dit alleen staat vast bij dezelve, dat de uitgaven moeten gebragt worden op de begrooting, en ingewilligd door de Staten-Generaal. — Wanneer de Grondwet zwijgt van Provinciale belastingen, en deze zaak aan de ondervinding overlaat, zoo is de reden niet ver te zoeken. Men kan niet blijven buiten plaatselijke belastingen in steden en dorpen, zoodat er overal belastingen voor den Staat, en belastingen voor de plaats tevens geheven worden. Hierin is reeds eene groote mogelijkheid gelegen, en dezelve zou nog veel vermeerderd worden door eene derde soort van belastingen, voor het Provinciale bestuur. Daarom was het

wenschelijk, buiten Provinciale belastingen te kunnen blijven. Aan de andere zijde hebben wij gezien, dat de Provinciale uitgaven onvermijdelijk zijn, en zelfs, dat er algemeene en nationale uitgaven met voordeel aan de Provinciale Staten kunnen worden opgedragen. De wet van den 12 Julij komt aan dit alles te gemoet, met opcenten van de algemeene belastingen aan het Provinciale bestuur af te staan. Nu zijn de belastingen en heffingen niet vermenigvuldigd, en er is eene Provinciale kas geboren, niet alleen om de bestemde uitgaven daaruit te doen, maar ook om, bij eene goede huishouding, iets uit te sparen, en dit te besteden tot Provinciale behoeften.»

Bij gelegenheid van het bespreken der begrooting voor het jaar 1822¹⁾ zegt hij: «Onder de veranderingen, uit de Wet van den 12 Julij voortgevoerd, was er eene, die een' grooten tegenstand ontmoette, het overbrengen van sommige uitgaven op de Provinciën, tegen het genot der zes opcenten voor Provinciale kassen. Dit punt werd gedeeltelijk voorgedragen als strijdig met de Grondwet, art. 143 en zelfs art. 150. Mij kwam deze zaak geheel anders voor. Bij het ontwerpen van de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden was reeds de vraag van Provinciale kassen geopperd, doch afgewezen geworden, en zoo bleef het ook naderhand, en kwam in de Grondwet voor het Ko-

¹⁾ Bijdragen VI, bl. 151.

ningrijk ¹⁾. Bij het ontwerpen der Grondwet voor het Koninkrijk had de ondervinding evenwel geleerd, dat er werken konden zijn van een Provinciaal belang, waarmede de Provinciën zich gaarne zouden belasten, al werden dezelve voor algemeene rekening afgekeurd, en zoo ontstond het nieuwe art. 150 — Verder dan de Grondwet kon de Wet van den 12 Julij niet gaan, en vooral niet tegen dezelve; doch hetgeen de Grondwet niet verbood, maar toeliet, mogt de Wet nader ontwikkelen. Dit geschiedde in de Wet van den 12 Julij bij art. 14: «Ter bestrijding der uitgaven van Provinciaal belang, of der kosten van zoodanige andere onderwerpen, als met het algemeen belang in verband staande, tot bezuiniging en vereenvoudiging in de Administratie, aan het bestuur der Provinciale Staten gedemandeerd zijn of mogten worden, zullen zes opcenten geheven worden op de hoofdsom der belastingen op de gebouwde en ongebouwde eigendommen en op het personeel. Voorschreven opcenten zullen in iedere Provincie uitsluitend bestemd zijn tot uitgaven tot die Provincie betrekkelijk, zonder dat immer een algemeen fonds van deze opcenten kunne worden gemaakt. De aanvraag tot gebruik derzelve opcenten, door de Provinciale Staten te doen, zal moeten geschieden met opgave der objecten, tot welker bestrijding de aangevraagde sommen zullen moeten dienen, en onder zoodanige verantwoording als door

¹⁾ Art. 143.

Ons zal worden voorgeschreven. De genoemde opcenten zullen, in allen gevalle, gelijktijdig met de hoofdsommen, door 's Rijks ambtenaren gepercipieerd worden.» Dit artikel der Wet van den 12 Julij slaat op de aangehaalde artikelen 143 en 150 der Grondwet. De opbrengst der zes opcenten in iedere Provincie wordt verzekerd aan Provinciale uitgaven, bij art. 143 en 150 bedoeld. Indien deze opbrengst te kort schiet, kan er meer gevonden worden, naarmate van de onderwerpen, hetzij uit de schatkist bij de Begrooting, hetzij uit de Provinciale middelen, door de Staten op te geven. Indien de opbrengst zoo ruim is, en de uitgaven zoo matig zijn, dat er overschiet, zoo kunnen de Staten deze meerdere penningen tot nut der Provincie besteden, met goedkeuring van den Koning, hetzij door gedeeltelijke ontlasting der ingezetenen, hetzij door het aanleggen van nieuwe werken. — Ik oordeel, dat de Grondwet gehandhaafd wordt, wanneer slechts de zes opcenten met derzelver algemeene bestemming op de Begrooting gebragt worden. ¹⁾ Ik zeg algemeene bestemming, omdat het oogmerk is, de bezuinigingen ten voordeele der Provinciën te laten. Zoo kunnen zelfs sommige kosten van Provinciaal bestuur aan de Staten overgelaten worden, om ze te vinden uit de zes opcenten.»

¹⁾ Daar van Hogendorp dezen wensch niet zag vervullen, kwam hij later in zijn werk bij het bespreken der Grondwet op dit onderwerp terug, en gaf zijne afkeuring van den gang der zaak te kennen. Zie Bijdragen VIII, bl. 105.

Na deze toelichting laat hij het advies volgen door hem in October 1821 in de Staten-Generaal over de begrooting van het jaar 1822 uitgebragt, en waarin o. a. over de Provinciale kassen dit voorkomt: ¹⁾ «De bestemming (der Provinciale kassen) is van meer dan éénen aard. Voor twee jaren werd een gedeelte der werkzaamheden van den Waterstaat aan de Provinciën toegewezen, en het Algemeen Bestuur heeft zich slechts de eenige groote middelen van gemeenschap des Koningrijks, door wegen en kanalen, voorbehouden. De andere wegen en kanalen zijn ten laste gevallen der Provinciën, en daarbij heeft men hun de daarmede verbondene inkomsten, zoowel tollen als Regten op de scheepvaart, overgelaten. Daar deze inkomsten niet genoegzaam zijn, heeft de Staat somtijds bijdragen geleverd, of de Provinciën hebben opcenten geligt, of het is beide tevens geschied, uit krachte van overeenkomsten. Tegenwoordig zal de Provinciale kas daarin voorzien: het is een eerste gebruik van de nieuwe fondsen. — De uitgaven ten totale maken een tweede gebruik uit van het fonds der zes opcenten. Nog kunnen er publieke werken zijn van een enkel Provinciaal belang, in de eene of andere Provincie verlangd, maar waartoe de openbare schatkist niet bijdraagt. Art. 150 der Grondwet magtigt de Staten der Provinciën, om den Koning werken van dien aard voor te slaan, tevens met

¹⁾ T. a. p., bl. 182.

de middelen om de kosten te vinden. Deze middelen zijn doorgaans speciale belastingen, ook dikwijls opcenten. Maar het fonds der zes opcenten kan wel eens door de beide eerstgenoemde rubrieken niet uitgeput zijn, en alsdan kan het voor dit, of de derde, dienen, om daarvan de kosten geheel of gedeeltelijk te bestrijden. — Er is geen nieuwe last voor de Provinciën, omdat de fondsen uit de algemeene Schatkist komen; er is geene nieuwe belasting voor den Burger, omdat hij aan de Provincie betaalt, wat hij te voren aan den Staat betaalde; er zijn zelfs geene nieuwe lasten te vreezen, omdat de aangewezen uitgave de toevertrouwde fondsen niet kan te boven gaan, gelijk de Regering ons uitdrukkelijk verklaard heeft; er is, integendeel, verligting, omdat vele Provinciën zullen ontlast worden van één of anderhalf opcent, welke zij thans aan den Waterstaat betalen. Dit is geene terugkeering tot de Bondgenootschappelijke Regering met alle hare oude gebreken. Daar de Wet de fondsen geeft, wijst zij ook de uitgaven aan. De Wetgevende Magt behoudt alle hare attributen; de Staten der Provinciën nemen geen deel daarin. De Bondgenootschappelijke Regering rustte op de *Souvereiniteit* der Provinciën, en nu blijven de Provinciale Staten louter *Bestuurders*.

Het plaatselijk Bestuur heeft dit voordeel boven het Centrale, dat het veel meer doet met geringere middelen.

Hebben wij niet dikwijls opgemerkt, dat de uitgaven van dezen aard door de centralisatie van het

Bestuur allergeweldigst toenemen? Heeft men zich niet binnen deze muren beklaagd over de telkens aangroeiende kosten van den Waterstaat, toen die nog een Ministerie op zich zelve uitmaakte, en dat het geringste onderhoud van het kleinste werk in de afgelegenste Provincie alleen door de handen van dat Ministerie kon gaan, door middel van het meest ingewikkelde raderwerk, en zóó, dat de vormen meer kostten dan de zaak zelve? Deze ongemakken zijn dan nu verholpen, maar er zijn ook nog andere. Wij herinneren ons alle de klagen, die wij gehoord hebben, niet alleen in deze muren, maar ook in het Publiek, en in alle de Provinciën, door ons bezocht: die algemeene klagen over de slaafsche afhankelijkheid, waarin men zich bevond van een al te centraal Bestuur, zonder welks toestemming men niet de minste schade aan eenen dijk herstellen, noch een venster van eene gerechtszaal in orde mogt brengen; ja welke men raadplegen moest, om een' gevangenen een' geneesdrank integeven. De bevelen kwamen doorgaans te laat, en behalve de dubbele of driedubbele kosten, door het toenemende bederf (eer men het mogt herstellen) veroorzaakt, had men duizend onaangenaamheden, die men gemakkelijk had kunnen, — maar niet mogt herstellen. Het overlaten van dit gedeelte des bestuurs aan de Provinciale Overheden zal eindelijk zulke misbruiken doen ophouden, die de Regering in minachting, en de bestuurden tot wanhoop bragten.»

«Aan den regel dezer wet, de provinciale middelen te vinden in opcenten van de grondbelasting en het personeel, heeft men zich niet gehouden» merkt Thorbecke ¹⁾ aan. «Zoo hebben b.v. de Staten van Overijssel in 1839, door den Koning gemagtigd, ²⁾ eene provinciale heffing ingevoerd van tien opcenten van de hoofdsom van den Rijksaccijns op het binnen- en buitenlandsch gedistilleerd en de buitenlandsche likeuren, benevens eene daarmede gelijkstaande provinciale belasting op die van buiten de provincie ingevoerd wordende en elders voor het Rijk veraccijnsde voorwerpen.» ³⁾ Het heffen dezer provinciale belasting was buitendien ook in strijd met art. 147 der Grondwet (van 1815), luidende: «De Staten der Provinciën zorgen dat de doorvoer door, de uitvoer naar, of de invoer uit eenige andere Provinciën geene belemmering ondergaan, voor zoo verre bij de algemeene wetten dienaangaande geene bijzondere voorzieningen mogten zijn gemaakt.» ⁴⁾

Over art. 14 der wet van 12 Julij 1821 in verband met de Grondwet is Thorbecke's oordeel: «Dekking der kosten van het Rijksbestuur in de provincie

¹⁾ T. a. p., bl. 72 noot.

²⁾ Kon. Besl. v. 31 Mei 1839, Bijv. tot het Stbl. 1839, bl. 347 vlgg.

³⁾ Zie de Besluiten der Gedeputeerde Staten van 18 en 25 Julij 1839, Bijv. tot het Stbl. 1839 bl. 345 vlg. 367 vlgg.

⁴⁾ Vgl. Thorbecke, t. a. p., bl. 101. Mr. M. Bijssell, iets over het vierde Hoofdstuk der Grondwet: Van de Staten der Provinciën, in Themis, VIe D., 1845, bl. 23.

door Rijksmiddelen is juist. Maar deze, anders dan in buitengewone omstandigheden, te besteden tot uitgaven van bijzonder provinciaal belang, dit ware zonder grond en onregtvaardig. ¹⁾ Intusschen heeft art. 14 der wet van 12 Julij 1821 ten opzichte der voorziening in beide classen van uitgaven een zelfde, schoon het tegenovergestelde, beginsel ingevoerd. Het stelsel echter, de provinciale behoeften door provinciale middelen te dekken, kan niet worden aangenomen, of de provinciale Staten mochten, gelijk zelfs de conseils généraux in Frankrijk, ²⁾ de voordragt hebben der middelen. Er is alzoo hier eene leemte in de Grondwet.» ³⁾

Dit schreef Thorbecke, ten opzichte van dit punt, over de Grondwet van 1840; zien wij thans, welke bepalingen, na de herziening van 1848, omtrent provinciale belastingen in onze Grondwet voorkomen.

Men vindt twee artikelen in de Grondwet die hierop betrekking hebben, namelijk art. 129 al. 2 en 3: «De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, door de Staten jaarlijks opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring. — Provinciale belastingen tot dekking dezer uitgaven, door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de

¹⁾ Vgl. Eijssell, t. a. p., bl. 16.

²⁾ Loi du 10 Mai 1838, art. 3, 4, 10.

³⁾ Aanteek. II, bl. 71 vlg.

Wet,» en art. 131 al. 3: «De Staten zorgen dat de doorvoer en de uitvoer naar en invoer uit andere provinciën geene belemmering ondergaan.»

Dit laatste bevat een verbod van het heffen van zoodanige provinciale belastingen, welke het handelsverkeer tusschen de provinciën konden belemmeren, of de voortbrengselen der eigen provincie boven die der andere gewesten zouden beschermen. Het is art. 145 der Grondwet van 1840, art. 147 van die van 1815, art. 89 van die van 1814, met weglating der slotwoorden: «voor zoo verre bij de algemeene wetten dienaangaande geene bijzondere voorzieningen mogten zijn gemaakt.»

Dezen slotzin legt Thorbecke ¹⁾ uit: «De zin zal wel zijn, die door de fransche vertaling: «à ce qu'il ne soit mis — d'autres restrictions que celles qui pourraient être établies par les lois,» ²⁾ duidelijker wordt uitgedrukt: alleen de wet kan, in bijzondere gevallen, den door-, uit- en invoer belemmeren. Bij voorbeeld om de gemeenschap aftebreken met plaatsen, waar eene besmettelijke ziekte zich openbaarde. ³⁾ Intusschen plegen dergelijke maatregelen van politie ^{verkeers} bij eene wet

¹⁾ T. a. p., bl. 101.

²⁾ Vgl. art. 82 al. 2 der Belgische provinciale wet (Loi du 30 Avril 1836, modifiée par celles des 9, 20 et 27 Mai 1848): „Le conseil provincial veille à ce qu'il ne soit mis à l'importation, à l'exportation et au transit des denrées et marchandises, d'autres restrictions que celles établies en vertu des lois.”

³⁾ Vergel. de koninklijke Besluiten van 15 Octob. en 20 Nov. 1830, Stbl. n^o. 71 en 80.

te worden genomen; zoodat men «algemeene verordeningen» behoorde te hebben gezegd.»

Aangaande de weglating van die slotwoorden van art. 145 der Grondwet van 1840 bij de herziening in 1848 leest men in de Memorie van Toelichting, betrekkelijk het ontwerp van wet N°. IV, bij Koninklijke Boodschap van 19 Junij 1848 aan de Tweede Kamer aangeboden: ¹⁾ «De meergenoemde commissie ²⁾ had art. 145 der Grondwet geheel doen vervallen. Wel beschouwd kan hetzelfde worden gemist, vermits de minister van Binnenlandsche Zaken geacht mag worden, daarvoor wel te zullen waken, en de Koning geene provinciale verordeningen zal goedkeuren, of laten bestaan, die de strekking zouden hebben, om *den doorvoer door, den uitvoer naar of den invoer uit eenige andere provincie te belemmeren.* — Uit de weglating zouden evenwel verkeerde gevolgtrekkingen kunnen worden afgeleid. De voorzigtigheid heeft daarom het eerste gedeelte van art. 145 doen behouden en in dit ³⁾ artikel opnemen.

Het laatste gedeelte van art. 145 is, als geheel overbodig, *opgehaald.*»

Provi

en,

¹⁾ Handel. *...* 361.

²⁾ Bij besluit van 17 Maart 1848 benoemd tot voordragt van een volledig ontwerp van grondwets-herziening, en bestaande uit de HH. Thorbecke, Donker Curtius, Storm, de Kempenaer en Luzac.

³⁾ Art. 130 van het ontwerp der Regering. Handel. I, bl. 422. Vgl. bl. 353 vlg.

Ten overvloede heeft men ook in art. 139 der Provinciale Wet nog eens de bepaling opgenomen: «De Staten zorgen dat de doorvoer en de uitvoer naar, en invoer uit andere provinciën geene belemmeringen ondergaan.»

Art. 129 der Grondwet (van 1848) heeft vervangen de artikelen 141 ¹⁾ en 148 ²⁾ der Grondwet van 1840. In het Ontwerp luidde het: «De Staten dragen de kosten van hun bestuur, voor zooveel het rijksbestuur is, aan den Koning voor, die ze, ingeval van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoeften brengt. — De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven, door de Staten opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring. — Provinciale belastingen tot dekking dezer uitgaven, door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de Wet.» ³⁾ De Memorie van toelichting verklaarde hieromtrent: ⁴⁾ «Art. 141 der Grondwet is verduidelijkt en aange-

¹⁾ „De Staten dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Koning, die dezelve in gevallen van goedkeuring op de begrooting der staatsbehoeften brengt.”

²⁾ „De Staten dragen aan den Koning voor het onderhouden en aanleggen van zoodanige werken, als zij voor het belang van hunne Provincie nuttig oordeelen. Zij kunnen de middelen daarbij voordragen, om daarin geheel of ten deele ten koste der Provincie te voorzien. In geval van goedkeuring, wordt aan hen het bestuur der werken en de beheering der penningen opgedragen, onder de verplichting tot rekening en verantwoording.”

³⁾ Handol. I, bl. 353.

⁴⁾ Bl. 359.

vuld. — Allereerst is er onderscheid gemaakt tusschen *de provinciale begrootingen, die het rijksbestuur betreffen*, en *de begrootingen van enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven*. — De eerste dragen zij slechts voor aan den Koning: de laatste stellen zij vast, onder goedkeuring des Konings. — De middelen, ter dekking van de eerste gevorderd, moeten uit de middelen des Rijks worden gevonden. — De gelden, van de laatste te verkrijgen, moeten uit bijzondere bronnen worden geput. Deze bronnen kunnen zijn provinciale inkomsten, of ook provinciale belastingen. — Deze laatste mogen de Provinciale Staten evenwel niet uitschrijven. Die uitbreiding wordt aan hunne wetgevende magt niet gegeven. Zij bezitten dat regt nu niet. Zij behoeven het niet te verkrijgen. Maar zoodanige provinciale belastingen, ter voorziening in provinciale behoeften, kunnen door de Staten aan den Koning worden voorgedragen en op zijn voorstel bekrachtigd door de wet.»

In het voorloopig verslag door de commissie van rapporteurs uitgebragt aangaande den uitslag der overweging in de afdeelingen der Tweede Kamer van de twaalf wetsontwerpen tot herziening der Grondwet, vindt men op de bepalingen van het bovengenoemde artikel van het Ontwerp van wet N°. IV, de volgende aanmerkingen gemaakt: 1) «Wordt hier bedoeld, dat de Staten uitsluitend de begrooting hunner *uitgaven* aan 's Konings goed-

1) Handel. I, bl. 472 vlg.

keuring zullen onderwerpen, zonder opgave der *middelen*, waardoor zij voornemens zijn die uitgaven te dekken? Men zou dit geenszins wenschelijk rekenen, daar voor eene goede beoordeeling der uitgaven de bekendheid met de middelen noodig is en op het besluit des Konings invloed moet hebben. — Men veronderstelt overigens, dat hiervan *jaarlijksche* begrootingen de rede is. — Vrij algemeen heeft men zich tegen het denkbeeld gestemd getoond, dat voor iedere provinciale belasting eene wet zou moeten worden vastgesteld. Het geldt daarbij dikwerf bijzondere, meer plaatselijke, belangen en middelen, waaromtrent de gewone wetgever minder kennis heeft. Nuttige provinciale maatregelen zouden door het vorderen der medewerking van dien wetgever kunnen worden tegengehouden of belemmerd. Genoegzaam ware het voor het doel, dat eene wet algemeene regels ten aanzien der provinciale belastingen stelde; dat iedere nieuw uitgeschrevene belasting van dien aard vooraf aan 's Konings goedkeuring wierd onderworpen, en dat deze van zijne goedkeuring aan de Staten-Generaal kennis gaf. De provinciale belasting-wet zou dan tevens, in den geest van hetgeen door verscheidene leden met opzigt tot de staatsbegrootingen wordt verlangd, voorschriften omtrent de inrigting en het beheer der provinciale begrootingen, alsmede omtrent de rekening en verantwoording der provinciale uitgaven en ontvangsten, kunnen inhouden. Voor zulk eene algemeene regeling bij de wet pleitte onder anderen

de noodzakelijkheid, om aan sommige thans met opzigt tot de provinciale begrootingen bestaande misbruiken een einde te maken, waaronder men telt, dat op die begrootingen uitgaven van volkomen denzelfden aard voorkomen, als men reeds op de staatsbegrooting vindt uitgetrokken, welke uitgaven dan langs dien weg hooger worden opgedreven.»

Hierop antwoordde de Regering ¹⁾: «In voldoening aan de opmerking, gemaakt op de 2^{de} alinea, zal deze luiden: *De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, door de Staten mede jaarlijks opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring.* In overeenstemming hiermede wordt in de 1^{ste} alinea het woord *jaarlijks* opgenomen. ²⁾ — Aan de opmerking, op de 3^{de} alinea gemaakt, kan niet worden toegegeven. De Regering acht het onraadzaam, aan de Provinciale Staten de bevoegdheid toe te kennen, om provinciale belastingen uit te schrijven, en daardoor af te wijken van een beginsel, dat sedert jaren hier te lande bestaat. Zie de aantekeningen van den hoogl. Thorbecke op art. 141 der Grondwet.»

Deze aantekening op art. 141 ³⁾ behelst hierom-

¹⁾ Memorie van beantwoording van het voorloopig verslag der commissie van rapporteurs voor de wets-ontwerpen tot herziening der Grondwet. Handel. I, bl. 554.

²⁾ Hierdoor kreeg het artikel de redactie die het thans heeft.

³⁾ „De Staten dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Koning, die dezelve, in gevalle van goedkeuring, op de begrooting der Staatsbehoeften brengt.” Aanteek. II, bl. 68 vlgg.

trent: «Dat de begrooting der kosten van het departementaal Bestuur, op te maken door dit Bestuur zelf, en jaarlijks bij de algemeene begrooting der Republiek gevoegd, moest worden vastgesteld door het Vertegenwoordigend Ligchaam, gebod reeds de Staatsregeling van 1798 art. 175—178, 214. ¹⁾ Volgens die van 1801 art. 65, 66, ²⁾ regelde ieder departement de kosten van zijn bestuur, en droeg het de raming voor aan het Staatsbewind. In die behoeften werd, op voordragt van het departementaal Bestuur, bij de wet voorzien, 't zij door gedeelten van algemeene belastingen, aan de departementale

¹⁾ Art. 175: „De huislijke Departementaale Kosten, voor ieder Departement, worden, jaarlijks, door het Vertegenwoordigend Ligchaam bepaald.” — 176: „Ten dien einde, zend elk Departementaal Bestuur, jaarlijks, met den aanvang der Maand *September*, aan het Uitvoerend Bewind eene specifieke begrooting der kosten voor het volgend Jaar.” — 177: „Bij deze begrooting voegt Hetzelve eene specifieke verandwoording der sommen, in het afgelopen Jaar aan het Departement toegestaan, en alzoo besteed. Het baatig slot strekt in mindering der nieuwe begrooting.” — 178: „In onvoorziene gevallen, kan een Departementaal Bestuur eene buitengewoone begrooting inzenden. Het Uitvoerend Bewind doet dezelve, alsdan, zonder uitstel, aan het Vertegenwoordigend Ligchaam ter beoordeeling toekomen.” — 214: „In den aanvang der Maand *October* van ieder Jaar, zend het Uitvoerend Bewind, aan het Vertegenwoordigend Ligchaam, eene algemeene begrooting van alle zoodanige sommen, als hetzelve oordeelt, dat, voor het volgend Jaar ten dienste der Republiek zullen vereischt worden, met bijvoeging der bijzondere begrootingen van de Departementale Bestuuren, daartoe betrekkelijk, en van zijne consideratiën, zoo noodig, op dezelve.”

²⁾ Art. 65: „Ieder Departement regelt de kosten van deszelfs eigen huishoudelijk bestuur.” — 66: „Tot goedmaking der bovengemelde gewone kosten, zal — door ieder Departementaal Bestuur eene begrooting derzelve aan het Staatsbewind worden voorgedragen.”

kas toegewezen, 't zij door magtiging tot het heffen van bijzondere departementale belastingen. ¹⁾ Op gelijken voet werd, onder de Staatsregeling van 1805 de departementale begrooting onder goedkeuring van het algemeene Gouvernement bepaald; en tot dekking stelde het laatste de vereischte sommen uit de nationale kas ter beschikking van het departementaal Bestuur. ²⁾

In het koninkrijk Holland raamde, volgens art. 26 en 27 van het Decreet van 29 April 1807, ³⁾ de Landdrost de kosten, welke de ministers op de

¹⁾ Art. 58.

²⁾ Zie Algemeen Reglement voor de Departementale Besturen, art. 40—47, Staatsbesl. d. Bat. Rep. Jun. 1805, Publ. gearrest. in de maand Junij 1805, p. 20, 21. Vergel. art. 64 en 65 der Staatsregel. v. 1805. Art. 64: „De Departementale Besturen zijn niet bevoegd tot het heffen van Departementale Belastingen, dan na alvorens daartoe te zijn geautoriseerd door een Besluit van Hun Hoog Mogende, genomen op eene stellige en uitdrukkelijke Voordragt van den Raadpensionaris.” — 65: „De Departementale Belastingen, door de Vergadering van Hun Hoog Mogende, op den voet van het voorgaand Artikel, vastgesteld, zullen niet mogen betreffen den *Doorvoer door*, den *Uitvoer naar*, of den *Invoer uit* eenig ander Departement; zullende mede de voortbrengselen van den grond of de nijverheid van andere Departementen nimmer mogen worden bezwaard boven die van het Departement zelve, alwaar de Belasting geheven wordt.”

³⁾ Art. 26: „De Landdrost zal jaarlijks, na deswegens met de Assessoren te hebben geconfereerd, aan de Ministers van Binnenlandsche Zaken, van Justitie en Politie en van Financiën, doen toekomen eene opgave van kosten, welke hij zal noodig oordeelen, zoo voor kosten der administratie, als voor andere uitgaven in het Departement, ten einde de voorschreven Ministers daarvan het noodig gebruik kunnen maken bij het formeren der begrooting voor het volgende jaar.”

Rijksbegrooting bragten. — Dat het finantiële huishouden der provincien Landshuishouding moest zijn, en dus aan ééne wetgeving onderworpen, was ook het beginsel van Hogendorp. Zijne schets art. 42 ¹⁾ stemde, ten aanzien van het onderwerp van ons artikel, in 't wezen overeen met de Staatsregelingen van 1798, 1801 en 1805. De vorm echter, dien hij aan de voordragt der provinciale begrooting wilde geven, scheen ongepast, en werd door de Grondwet van 1814 art. 84, ons artikel 141, verbeterd. — De kosten van het bestuur zijn tweederlei, zoowel die, welke door het bijzonder provinciaal belang, als welke door de uitvoering van algemeene wetten of andere algemeene maatregelen worden gevorderd. Daar de Grondwet niet onderscheidt, wil zij beide soorten als een deel der Staatsbegrooting behandeld hebben; en erkent zij dus, in zooverre, de provincie niet voor eene zelfstandige gemeente, maar voor een departement van algemeen bestuur. — Dan hoe in de kosten voorzien? De Staatsregeling van 1801 art. 58, 66 gaf aan de departementale Besturen het regt de middelen voortedragen. Ook nog volgens de Staatsregeling van 1805 art. 64 en 65 ²⁾ konden de depar-

¹⁾ „De Afgevaardigden genieten een daggeld hun toegelegd door hunne committenten naar ouder gewoonte. De verdere kosten van hun bestuur geven de Staten der Provinciën op aan het hoofd van het Departement van Finantiën, om dezelve ter goedkeuring voor te dragen aan de Staten Generaal.”

²⁾ Vergel. Algemeen Reglement, boven aangehaald, art. 47.

tementale Besturen door eene wet worden gemagtigd tot het heffen van departementale belastingen. De Schets van Hogendorp art. 43 ¹⁾ wilde wel de kosten der Gedeputeerde Staten gebragt zien ten laste der provincie; maar de middelen aangewezen door eene wet. De Grondwetten van 1814 en 1815 spreken van geene voordragt van middelen, door de provinciale Staten te doen, behalve in het bijzonder geval van art. 148. Het schijnt dus, dat voor 't overige de provinciale uitgaven, als Rijksuitgaven beschouwd, naar het stelsel der Grondwet, door Rijksmiddelen moeten worden gedekt.»

Men berustte echter niet bij deze verklaring der Regering, blijkens hetgeen wij lezen in het Algemeen Verslag der Commissie van rapporteurs voor de wets-ontwerpen tot herziening der Grondwet. ²⁾ «Door een groot aantal leden,» zoo heet het daar, «zijn op nieuw de bedenkingen ontwikkeld, die tegen het vorderen der bekrachtiging van provinciale belastingen door den algemeenen wetgever bestaan. Men acht het wenschelijk, dat die bekrachtiging door den Koning worde verleend, waardoor geenszins, zooals de steller der Memorie van Beantwoording schijnt te gelooven, van een sedert jaren

¹⁾ „De Staten der Provinciën noemen een vast Collegie, onder den naam van Gecommitteerde Raden of andere namen, indien zij dit noodig oordeelen, voor het beleid van zaken. De kosten van zoodanige Collegiën zullen gedragen worden door de Provinciën, en de middelen daartoe aangewezen worden door eene wet.”

²⁾ Handel. I, bl. 602 vlg.

hier te lande bestaand beginsel zou worden afge-
weken. Te gelijk echter zou men dan wenschen,
dat de wet, even als zulks voor de plaatselijke
belastingen is voorgeschreven, algemeene regels
ten aanzien der provinciale belastingen gaf. Zulk
eene algemeene provinciale wet zou dan tevens het
opmaken der provinciale begrootingen en het op-
nemen en sluiten der provinciale rekeningen kun-
nen regelen, waardoor ook in dat opzigt overeen-
stemming tusschen de regeling van het provinciaal
en van het plaatselijk geldelijk beheer zou worden
gebragt. Dat zoo iets voor de provinciën onnoodig
zou zijn, omdat het geldelijk beheer van deze
grootendeels in dat van het Rijk is opgenomen, kan
men niet toegeven, daar toch altijd wettelijke be-
palingen noodig blijven voor dat gedeelte, 't welk
niet tot deze categorie behoort.»

Ook bij de beraadslagingen, zoowel ter gewone
als ter dubbele Tweede Kamer, over het ontwerp
van wet N^o. IV tot herziening der Grondwet, kwa-
men verscheidene leden op tegen het bekrachtigen
van provinciale belastingen door de wet. Met kracht
deed dit vooral de heer de Man, afgevaardigde
uit Gelderland, die meermalen zijne stem tegen die
nieuwe bepaling der Grondwet verhief. In de
zitting van den 21sten Augustus 1848 liet hij zich
aldus hooren: ¹⁾ «Het thans in beraadslaging zijnde
hoofdstuk (IV) levert in mijn oog het bewijs, dat

¹⁾ Handel. II, bl. 350 vlgg.

de Regering niet altijd getrouw is gebleven aan de vrijzinnige bedoelingen, die anders haar werk kenschetsten. — Handhaving van de provinciale vertegenwoordiging, zooveel dit met onzen monarchalen grondwettigen regeringsvorm is overeenbrengen, heb ik altijd in deze Kamer voorgestaan en verdedigd: ze is als ingeweven in onze geschiedenis en vroegste instellingen; aan haar hebben wij onze nuttigste werken en inrigtingen te danken; aan haar is het volk gehecht en stelt er hoogen prijs op. — In strijd met dit beginsel, in strijd met hetgeen de Regering schreef in de inleiding van hare memorie van toelichting: ¹⁾ «De Provinciale Staten zijn bij hunne zelfstandigheid en bij hun huishoudelijk bestuur *bewaard*,» is in mijn oog het voorschrift, dat iedere provinciale belasting, tot dekking der provinciale huishoudelijke uitgaven noodig, door *de wet* zal moeten worden bekrachtigd. Dit is eene afwijking van het bestaande; de Grondwet had het niet geregeld, maar door het gebruik was het ingevoerd, dat de Koning die belastingen bekrachtigde. — Dat gebruik, hetwelk nu door de ondervinding is bevestigd, wil ik, dat in de Grondwet zal worden opgenomen. Ik verlang daarbij eene algemeene wet, die algemeene regels stelt, waaraan de provinciale belastingen zullen zijn onderworpen en waarnaar de Koning zich zal moeten regelen. — Welke zijn de motieven

¹⁾ Handel. I, bl. 356.

voor deze afwijking van hetgeen bestaat, want op deze zal het toch wel voornamelijk aankomen? Die afwijking, zij is afkomstig uit het voorstel van 1844, waaruit zij letterlijk is overgenomen. — Men gaf toen als beweegreden op, dat ze noodig was, «ten einde de wetgevende magt des Rijks zorge, dat de werking van het algemeene belastingstelsel niet worde *gestoord*.» — Men vreest ¹⁾ *a. storing* in het algemeen stelsel, wanneer de wet niet telkens tusschen beide komt. Ik spreek de gegrondheid van die vrees tegen; ik beweer integendeel, dat met hetgeen ik verlang: ééne algemeene wet, met vaste, overal gelijkwerkende voorschriften, alleen eenheid en overeenstemming is te verkrijgen, en dat, wanneer die wet bestaat, waaraan de Regering is gebonden, de bekrachtiging des Konings alles is, wat men verlangen kan. — Partiële regelingswetten daarentegen zouden juist die storing kunnen te weeg brengen; zij komen in de wereld, naar de behoefte, die bij iedere provincie vroeger of later zich voordoet. Zij komen in de wereld, naar mate mede- of tegenwerking bij de wetgeving tusschen beide treedt of niet. — Men vreest storing, wanneer de wet niet in ieder bijzonder geval tusschen beide komt. Maar waarom dan niet voor gemeente-belastingen? Voor deze verklaart men eene algemeene wet en de goedkeuring des Konings genoeg. Is het om de mindere belang-

¹⁾ Zie Memorie van Toelichting. Handel. I, bl. 359.

rijkheid? Maar zal dan niet eene belasting, te Amsterdam geheven, meer invloed hebben op het algemeene stelsel dan die in eene kleine provincie? — Bij de plaatselijke belastingen, zal men misschien zeggen, komen de Provinciale Staten tusschen beide. Zij adviseren vooraf den Koning; er is dus meer waarborg. — Ik geloof het niet; want die adviserende Provinciale Staten zullen dan toch wel de Gedeputeerde Staten moeten zijn. Geldt het daarentegen provinciale belastingen, dan worden deze door de talrijke provinciale vertegenwoordiging, bij directe keuze gekozen, goedgestemd. Zij worden behandeld en bediscussieerd met open deuren, in tegenwoordigheid van hen, welke die vertegenwoordiging benoemden, en, hetgeen nog meer waarborg oplevert, in tegenwoordigheid van hen, die de belasting betalen zullen. — Maar, zal men mij tegenwerpen, uw betoog berust geheel op de noodzakelijkheid eener algemeene regelingswet voor de provinciale belastingen. Niets belet de daarstelling van die wet, wanneer ze noodig is. — Ik wil er mij niet op beroepen, dat, naar mijn oordeel, de daarstelling van die wet niet ligt in de bedoeling der Regering. Had zij die bedoeling, dan schreef zij ze voor; en kan ze voor de provinciën worden daargesteld zonder zoodanig voorschrift, dan kan ze het ook voor de gemeenten.

Daar de Regering van de eene sprak en van de andere zweeg, heeft men regt om te gelooven, dat ze niet in de bedoeling, niet in het stelsel ligt. —

Maar aangenomen, die algemeene regelingswet ligt ook voor de provinciale belastingen in de bedoe-ling, in het stelsel, en zal tot stand komen: waar-toe zal dan nog eene bijzondere wet voor ieder bijzonder geval noodig zijn? Storing is er, met de bekrachtiging des Konings, dan niet meer te vree-zen; of was dit slechts een voorwendsel, en is het eigenlijke doel, de provinciale huishouding aan de wetgeving te onderwerpen? — Maar nu *b.* het thans bij memorie van toelichting opgegeven mo-tief. — Dit komt, wel geanalyseerd, naar mijn oordeel, hierop neder. De gemeente-belastingen worden vastgesteld door de gemeenteraden; zij dragen die voor aan de Provinciale Staten, en de Koning beslist. De Provinciale Staten, belastingen noodig keurende, dragen die voor aan den Koning, en de wet beslist. Er is stelselmatige trapsgewijze opklimming, er is symmetrie. — Ik zie die gaarne, maar ik vraag toch nog eerder, wat practisch, nuttig en goed is. Nu regelt de Koning de zaak alléén; dan zal voor ieder provinciaal werk, het-welk niet uit de gewone inkomsten kan gevonden worden, noodig zijn *eerst* beraadslaging en besluit der Staten, *daarna* onderzoek, opstel, advies van den Raad van State en voorstel van wet door de Regering; *vervolgens* doorworsteling door alle de phasen van onderzoek, gemeen overleg, debat, misschien ook wel amendement, bij de Tweede en daarna bij de Eerste Kamer, om eindelijk de sanctie des Konings te ontvangen en als wet te worden

afgekondigd. — Wat zullen de Staten intusschen doen met hun werk, hetwelk noodig is? Verbeeld u een waterstaatswerk! Zullen zij wachten, totdat hun voorstel cindelijk den eindpaal van dat alles heeft bereikt? Maar daarmede kunnen ook, wanneer alles geregeld loopt, maanden, ja een vol jaar gemoeid zijn. En hoe, wanneer de Kamer met werk overladen is; wanneer zij niet vergaderd, wanneer ze gesloten, wanneer ze ontbonden is? Of zullen de Staten het er intusschen maar op wagen en geld tot het werk opnemen, waartoe niet altijd gelegenheid is? Waarlijk de symmetrie wordt op die wijze duur gekocht.

Rondborstig gesproken, ik geloof, dat de bedoeling, hier en elders bij dit hoofdstuk, dieper ligt; art. 148 der tegenwoordige Grondwet wordt — dit verlieze men niet uit het oog — bij dit voorstel vervallen verklaard. Dit deed ook het voorstel van 1844 en men merkte toen reeds op, dat alzoo de Kamer, die de belasting toestaan of weigeren kan, ook het vermogen heeft, om een onderzoek in te stellen naar de al- of niet-nuttigheid van een provinciaal werk. Zij zal daarover en over de wijze van inrigting en kosten-begrooting van het werk kunnen en moeten oordeelen en beslissen. Het nu te verleenen *droit d'enquête* zal haar bijzonder kunnen te hulp komen. — De provinciale vertegenwoordiging blijft op die wijze slechts in naam; hoe kon dan de Regering zeggen, dat de Provinciale Staten bewaard worden bij hunne zelfstandig-

heid en huishoudelijk bestuur, daar de klem van dat bestuur, het geld, in handen der algemeene wetgeving overgaat?

Begeerte tot magts-uitbreiding ligt in de natuur van ieder gezag en ook van de wetgevende magt: de geschiedenis van alle tijden en volken leert het. Van bepaalde verkeerdheden en misbruiken, die uit dit stelsel kunnen voortvloeijen, wil ik niet spreken; ik wil er niet van spreken, hoe somtijds het tot stand komen van het een of ander nuttig provinciaal werk in de Kamer kan worden belet of belemmerd. Of speelde het eigenbelang van invloedrijke personen dáár nimmer eene rol? Of deden groote, somtijds naburige provinciën, wier aandeel in de vertegenwoordiging grooter is, dat gewigt wel niet eens zwaar in de schaal gelden? — Maar dat alles en nog meer, zegt men, hebt gij van een minister te vreezen; hij staat alleen. — Maar die minister is verantwoordelijk; hij is verpligt het besluit tot afwijzing of goedkeuring eener provinciale belasting te motiveren; doet hij dit willekeurig of partijdig, dan stelt hij zich bloot.

En telt men dan die belemmering en vertraging, die ik geschetst heb, voor niets? Maanden, ja een jaar en meer kan er verlopen; de invoering der belasting, altijd aan voorafgaande maatregelen verbonden, is inmiddels geschorst en de provincie van de inkomsten verstoken. — Dat alles intusschen, ik beken het, zoude moeten bukken voor de *gebiedende* wet der noodzakelijkheid. Maar waar is

die gebiedende noodzakelijkheid aangetoond; en waarlijk, zij zoude al zeer beslissend moeten zijn, om dergelijke belemmeringen te kunnen goedmaken. — Nog ééne aanmerking, vóór dat ik van dit punt afstappe. — Bij het IX^{de} ontwerp, betrekkelijk den waterstaat, zal de wet, volgens art. 3, regelen het algemeen en bijzonder bestuur over alles, wat betreft den waterstaat, de wegen en bruggen. Ontwifelbaar zullen de Provinciale Staten daarbij een aanzienlijk deel ontvangen en de zorg voor die onderwerpen, in zooverre zij provinciaal eigendom zijn, zal hun niet worden ontnomen. Het opper-toezigt over dat alles wordt aan den Koning opgedragen, de wetgeving is aan dat bestuur geheel vreemd. — Maar wat zal er van dat bestuur en van dat opperbestuur worden, wanneer het voornaamste, de noodige geldmiddelen, van de wetgeving afhangen? De bestuurder en de opperbestuurder beiden zijn het eens over de noodzakelijkheid van eenig provinciaal waterstaatswerk, en de wetgever, die tot die taak bij het IX^{de} hoofdstuk niet geroepen wordt, zal bepalen, of het noodig is of niet!»

De heer Schooneveld, afgevaardigde uit Zuid-Holland, bragt in dezelfde zitting nog dit argument bij tegen de bekrachtiging der provinciale belastingen door de wet¹⁾: «Mij dunkt,» zeide hij, «dat het, practisch beschouwd, onmogelijk is, om provinciale belastingen door de wet te doen bekrach-

¹⁾ Handel. II, bl. 362.

tigen, terwijl de begrootingen eenvoudig 's Konings goedkeuring noodig hebben. Immers, als bij de wet de belastingen worden bekrachtigd, die dienen om de uitgaven te dekken, dan moet ook de geheele begrooting dier uitgaven bij de wet geregeld worden. Maar deze zal nu opgemaakt worden buiten de wet; en als die nu is vastgesteld en de belastingen, daarna bij de wet moeten worden geregeld, dan zal zulks noodwendig tot verwarring leiden. Mij komt het voor, dat het beter ware, die laatste alinea van art. 13 van het IV^{de} ontwerp te wijzigen in dien zin, dat ook de belastingen door den Koning en de Provinciale Staten wierden geregeld. Vreest men nu strijd met het algemeene stelsel van belastingen, dan zal immers de Koning daartegen kunnen waken? De ministers zullen zeer goed weten te beoordeelen, wat met het algemeen belang in strijd is, terwijl de bekrachtiging der provinciale belastingen door den wetgever in de practijk onmogelijk zal zijn.»

De tijdelijke Minister van Binnenlandsche Zaken de Kempnaer trachtte de bezwaren van deze en andere leden der Tweede Kamer tegen dit punt, aldus te weêrleggen ¹⁾: «Ik moet beginnen met het standpunt aan te wijzen, van waar men bij de beoordeeling van het ontwerp behoort uit te gaan; en als dit standpunt wel zal zijn begrepen en juist

¹⁾ Handel. II, bl. 372 vlgg.

gewaardeerd, dan vlei ik mij, dat vele der ge-
 maakte bezwaren van zelve zullen vervallen. Bij
 het vaststellen der Grondwet in 1814 werd een
 ruime blik in het verledene geslagen, het oog-
 blik weinig geraadpleegd, de toekomst geheel uit
 het oog verloren. Het omgekeerde heeft thans
 plaats: men weegt het oogenblik, men raadpleegt
 het verledene en maakt voorzieningen voor de toe-
 komst. — Dat standpunt van 1814 bragt mede,
 dat men te veel behield van het oude, dat men
 niet genoeg overwoog, of hetgeen men herstelde
 * wel passende was voor de behoeften van het oog-
 blik, en dat men de toekomst, zoo het scheen,
 geheel uit het oog verloor. In 1814, verblijd dat
 men de kluisters van den dwingeland had afge-
 geschud, wenschte men het verledene te herstellen,
 al te onberaden te herstellen. Bij het ontwerpen
 der Grondwet werd evenwel op de gevaarlijke ge-
 volgen daarvan nog te goeder ure gewezen, niet
 geheel zonder vrucht; en vandaar dat die Grondwet
 van 1814 mag gezegd worden als het ware eene
 dading te zijn tusschen de vele voorstanders van
 het oude en eenige weinigen, die iets nieuws
 vorderden. Deze laatsten stelden alle pogingen
 in het werk, om het oog van dat oude aftewenden,
 maar niet altijd met gelukkigen uitslag; en van
 daar is het, dat men in die Grondwet van 1814
 zoo vele sporen en overblijfselen vindt van de
 federatie, die hier tot 1798 had bestaan. Vandaar
 die provinciën en gemeenten; vandaar die zelf-

standigheid van beide, die wetgevende magt van beide, die bevoegdheid, om hunne eigene inrigting te verordenen; en vandaar zoovle bepalingen in die Grondwet, die de provinciën als Staten in den Staat doen voorkomen.

Het meeste van dat alles werd in de Grondwet van 1815 overgenomen, en vele van die overblijfselen kwellen ons nog heden. Daarin moet verandering komen. Maar hoe zal men die aanbren- gen? Zal men op eenmaal met stoute hand alles vernietigen? Zal men de provinciën en hare zelf- standigheid eensklaps sloopen? Neen, dat zou het werk der revolutie zijn. Men heeft die ligchamen voorzigtiglijk behouden, maar de onderscheidene bepalingen dienaangaande van het nadeelige gezui- verd. Men heeft aan de provinciën het regt ont- nomen, om hare inrigting zelve te regelen, maar men heeft haar de bevoegdheid gelaten, om regle- menten en ordonnantiën te maken, doch het ge- bruik, van die bevoegdheid gemaakt, onderworpen aan het gezag der wet. Nu zal na deze wijziging der Grondwet de inrigting der provinciale en ge- meente-besturen door de wet zelve worden gere- geld; en die wet bepalingen maken, geëvenredigd aan hetgeen men wenschte te behouden, in over- eenstemming met de beginselen van den dag, om later, zoo noodig, gewijzigd te worden naar de om- standigheden, die de toekomst zal aanbren- gen.

De Provinciale Staten en gemeente-besturen zijn nu wezenlijk ligchamen, dienstbaar aan het uit-

voerend gezag. Daarom hebben wij ons bij onze memoriën van toelichting en beantwoording beroepen op van Hogendorp, die in den grond niets anders op het oog had, maar bij de instelling onderscheidene bepalingen opnam, die tot eene andere uitlegging konden leiden en ook inderdaad hebben geleid. — Nu zullen die provinciale administratiën wezenlijk zijn kleine ministeriën van binnenlandsche zaken in de bijzondere provinciën en bijzondere gemeenten, onderworpen aan den Koning, bij wien de uitvoerende magt berust, bewaakt door den minister van Binnenlandsche Zaken, die verantwoordelijk is voor hetgeen hij zal opdragen of toelaten, niet alleen verantwoordelijk voor hetgeen hij doet, maar ook voor hetgeen hij niet doet, niet alleen voor hetgeen hij zelf doet, maar ook voor hetgeen hij anderen laat doen. Men zie dus, of er in dat alles krenking zij van de Koninklijke magt of opheffing der ministeriële verantwoordelijkheid.

Tegen art. 13 (vroeger 12) o. a. van dit Ontwerp zijn bezwaren ingebracht. — Men heeft hier onderscheiden tusschen algemeene en provinciale begrotingen, tusschen de algemeene en de provinciale en huishoudelijke uitgaven. Men heeft in het oog gehouden wat werkelijk bestaat en wat regeling vordert. Men heeft de behoefte voor het bestuur der provinciën op de algemeene begrooting, de overige op de provinciale begrooting gebragt.

Nu kan het wezen, dat, ter bestrijding der provinciale behoeften, provinciale belastingen gevorderd

worden, en daarom leest men in de 3^{de} alinea: «Provinciale belastingen tot dekking dezer uitgaven, door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de wet.» — Hier vindt men eene aanvulling van het bestaande: Aan de Provinciale Staten is thans de bevoegdheid niet gegeven, om belastingen uitteschrijven. Men heeft het tegendeel beweerd. Maar ten onregte. Bij het betoog van het tegendeel hebben wij ons beroepen op de aantekening van den hoogleraar Thorbecke op art. 141 der Grondwet, niet om zijn gevoelen als beslissend in te roepen, maar om te verwijzen naar wettelijke bepalingen, door hem dáár aangehaald, die aantoonen, dat dit regt vroeger hier te lande niet heeft bestaan en ook nu niet bestaat. Men zie art. 58 der Staatsregeling van 1801. — Daar was destijds dit beginsel reeds aangenomen. Daarmede komen overeen artt. 64 en 65 der Staatsregeling van 1805. — En dat dit denkbeeld eveneens ten grondslage werd gelegd in de Grondwetten van 1814 en 1815, kan blijken uit van Hogendorp's *Bijdragen*, VIII^{ste} deel, bl. 306 vlg. Daar wordt een groot verschil gemaakt tusschen de huishouding der provinciën en die der gemeenten: eene mindere bevoegdheid voor de Provinciale Staten dan aan de gemeente-besturen verleend. Men dwaalt dus, wanneer men uit de bepalingen, ten opzichte der gemeenten vastgesteld, redeneert, om te bewijzen, wat voor de provinciën regt is, want er is te dezen opzichte een groot onderscheid tusschen beide. — Zul-

len wij nu de wetgevende magt der Provinciale Staten uitbreiden? Neen, want *wij zijn op weg, om langzamerhand die afzonderlijke huishoudingen te sloopen, om tot één enkel huishouden te geraken*. Men werpt ons de bepaling van art. 148 der tegenwoordige Grondwet tegen. — Dat artikel is een nieuw artikel der Grondwet van 1815. Het voegt niet volkomen in het geheel, maar was bestemd, om de in 1814 gemaakte bezwaren op te heffen en de gelegenheid te openen tot het bijeenbrengen van bijzondere provinciale fondsen, ten dienste van den waterstaat, de bruggen en wegen der provincie. — Men zie de aantekening van den hoogleeraar Thorbecke op art. 148 en vergelijkte daarmede die op de artt. 216, 217 en 223. — Zijne voordragt heft allen twijfel op door de bepaling: «Provinciale belastingen tot dekking dezer uitgaven, door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de wet.» — Maar wat zal er dan gezegd worden, vraagt men mij, van zoodanige belastingen, die evenwel hier én daar reeds zijn uitgeschreven? Ik kan niets anders antwoorden dan dit: men haaste zich zoo spoedig mogelijk, wat onregelmatig is en geacht kan worden den stempel van onwettigheid te dragen, te verbeteren, door tot den regelmatigen wettigen weg terug te keeren.»

Het lid de Man, weder aan het woord gekomen zijnde, sprak: ¹⁾ «Tot verdediging van zijn stelsel,

¹⁾ Handel. II, bl. 386.

dat eene wet noodig is tot bekrachtiging van iedere belasting, die de provinciale vertegenwoordiging vaststelt, haalde de minister aan de bepaling van art. 58 der staatsregeling van 1801: maar wat lezen wij dáár? «Ieder departement zal het regt hebben, om tot stijving van deszelfs kas zoodanige departementale belasting te heffen, als hetzelve departement voor het belang der ingezetenen meest raadzaam zal oordeelen. Doch alvorens zoodanige belasting zal kunnen worden ingevoerd, zal het departementaal bestuur gehouden zijn dezelve aan het staatsbewind voor te dragen, ten einde die door het wetgevend ligchaam te doen bekrachtigen; *welke bekrachtiging niet geweigerd zal mogen worden, dan om redenen, dat de belasting of wijze van heffing voor de algemeene belasting schadelijk zoude zijn of strijdig bevonden worden met de bepalingen, in art. 66 (verbod, om den uit- en doorvoer te belemmeren) vervat.*» In die laatste woorden ligt volledig het stelsel van mij en mijne vrienden. Neemt de minister die bepaling voor de zijne, — en hij doet het, door ze aan te halen, — dan erkent hij, dat alles, wat te buiten gaat het doel, om botsing met het algemeene belastingstelsel te beletten, ook buiten de beschikking van den gewonen wetgever moet blijven. — Datgene, wat de staatsregeling van 1801 grondwettig bepaalde, willen wij in de algemeene wet op de provinciale belastingen hebben opgenomen.» —

De Minister andermaal het woord genomen heb-

bende, zeide hierop: 1) «Vergunt mij ten aanzien van art. 13 van dit ontwerp nogmaals op te merken, dat het regt, om belastingen uit te schrijven, noch onder de vroegere departementale besturen aan deze, noch na 1813 aan de Provinciale Staten is opgedragen geweest. Het zou dus eene nieuwigheid zijn, zulks nu te bepalen, en eene uitbreiding van de magt der Provinciale Staten, die geenszins in onze bedoeling kan liggen, daar wij streven naar centralisatie, niet van uitvoering, maar naar centralisatie van wetgeving. Daarom hebben wij aan de provinciale en gemeente-besturen, wat de uitvoering betreft, ruime vrijheid gelaten, onder het toezigt des Konings en de waakzaamheid der ministers, opdat ze niet bloot zouden staan aan zoodanige bemoeizucht, die meer en meer veld won en niet zelden tot de kleinste bijzonderheden afdaalde. Neen, veel moet aan de provinciale en gemeente-besturen worden overgelaten, maar de beginselen, waarnaar door hen bestuurd zal moeten worden, zullen niet meer door van hen zelven uitgegane reglementen, maar door de wet vastgesteld worden. Het is dus alleen naar eenheid van wetgeving, dat de tegenwoordige Regering streeft, en dienovereenkomstig heeft zij in art. 13 van dit Ontwerp hetzelfde beginsel opgenomen, dat reeds in art. 58 der staatsregeling van 1801 eene plaats

1) Handel. II, bl. 337 vlg.

vond; zij heeft daarbij gezorgd, dat de bevoegdheid van den wetgever, die in dat 58^{ste} artikel zeer beperkt was, dit thans niet meer zal zijn. Die bevoegdheid moest uitgebreid worden, want anders zou iedere door de Provinciale Staten voorgedragen belasting, met uitzondering van slechts enkele bepaalde gevallen, goedgekeurd moeten worden. De beginselen, waarvan de Provinciale Staten daarbij uitgingen, zouden verkeerd kunnen zijn, de daarbij voorgeslagen wijze van verdeling en heffing zou zeer drukkend kunnen wezen, en in zoodanige gevallen moet de wetgever zijne goedkeuring kunnen weigeren. Met de rijks-belastingen moeten de provinciale belastingen een gelijken tred houden, en daarom moet het onderzoek en de beoordeeling van den wetgever niet belemmerd, niet beperkt worden. Nu hebben wij hier voorgesteld, om bijzondere provinciale belastingen verkrijgbaar te maken. Zoodanige belasting was thans niet te verkrijgen, maar volgens de nu voorgedragen bepaling zal de provinciale belasting niet alleen van algemeenen, maar ook van bijzonderen aard kunnen zijn. Dit art. 13 verbiedt niet, dat er eene wet worde vastgesteld, als die van 12 Julij 1821, eene wet, waarbij wordt toegestaan het heffen van opcenten op de algemeene belasting door de provinciën, ten nutte dier provinciën; maar het artikel stelt tevens den weg open, om eene zoodanige provinciale belasting uit te schrijven, die, op zich zelve staande, uitsluitend in deze of gene

provincie geheven zal worden. Vrees voor gemis aan regelmatigheid kan hier alzoo geene zwaarigheid uitmaken, want in de provinciale behoeften zal op eene zeer regelmatige wijze kunnen voorzien worden door eene algemeene wet, en alleen dan zal men tot eene bijzondere provinciale belasting behoeven over te gaan, wanneer de provinciale belangen, waaraan nimmer moet worden te kort gedaan, dit vorderen. De 3^{de} alinea van art. 13 zal geen hinderpaal zijn voor de daarstelling der verlangde algemeene wet.»

De regering zegevierde, en zoo is de bepaling, dat provinciale belastingen bekrachtiging door de wet vereischen, in onze Grondwet gekomen. ¹⁾

Over de verhouding van art. 14 der wet van 12

¹⁾ In het verslag der Tweede Kamer over wetsontwerpen tot bekrachtiging van provinciale belastingen, in de zitting 1855—1856, werd, evenals reeds bij soortgelijke gelegenheid in 1854 gedaan was, bedenking ingebracht tegen eene aanvraag van middelen tot dekking van provinciale uitgaven voor meer dan één jaar. Men beriep zich op de uitdrukkelijke bepaling van al. 3 van art. 129 der Grondwet, die, in verband met de jaarlijksche begrooting van de provinciën in de voorafgaande alinea voorgeschreven, geene andere uitlegging scheen te gedoogen. — Volgens de Regering echter kon jaarlijksche bekrachtiging niet geacht worden door art. 129 te worden gevorderd en kon het geen zwaarigheid opleveren, de belastingen voor eenige jaren toe te staan, wanneer het buiten twijfel is dat de behoefte, waarvoor die belastingen worden aangewezen, gedurende al die jaren zullen blijven bestaan. — De bedoelde wetten worden aangenomen. Zie Mr. E. L. van Emden de rechtspraak en de administratieve beslissingen op de Nederlandsche staatswetten, besluiten enz., 's Grav. 1865, Ie D., op art. 129 Grdw. Vgl. Bijlagen tot 't Bijbl. 1855—1856, bl. 354.

Julij 1821 tot art. 129 der Grondwet van 1848 zeide Thorbecke in de zitting der 2e Kamer van 18 December 1848¹⁾: «De opcenten, ingevolge van art. 14 der wet van 12 Julij 1821 geheven, worden, volgens de wet zelve, met tweederlei doel geheven: «ter bestrijding der uitgaven van provinciaal belang, of der kosten van zoodanige *andere* onderwerpen, als, met het *algemeen* belang in verband staande, tot bezuiniging en vereenvoudiging in de administratie aan het bestuur der provinciale Staten gedemandeerd zijn of mogten worden.» Deze wet is met de nieuwe Grondwet niet meer in harmonie; de laatste kent slechts provinciale belasting tot bestrijding van enkel huishoudelijke uitgaven. De wet van 1821 onderscheidt niet; zij moet thans door eene andere wet worden vervangen.»

Art. 14 der wet van 12 Juli 1821 is dan ook ingetrokken bij de wet van 2 Mei 1851, Stbl. n°. 27, luidende: «Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat art. 14 der wet van 12 Juli 1821 (Stbl. n°. 9) niet in overeenstemming is met art. 129 der Grondwet; — Eenig art.: Art. 14 der wet van 12 Juli 1821 (Stbl. n°. 9) wordt met den laatsten December 1851 ingetrokken. Evenwel worden de opcenten op het personeel, krachtens dat art. verschuldigd, geheven over het volle belastingjaar, eindigende den 30sten April 1852.» De door Thor-

¹⁾ Parlementaire Redevoeringen, I, bl. 147.

becke ter vervanging van bovengenoemd art. gewenschte wet is echter nog niet verschenen.

In de Provinciale Wet ¹⁾ komen twee artikelen voor, waarin over provinciale belastingen gehandeld wordt: art. 116 en art. 117. Het eerste luidt: «De door de Staten voorgedragene provinciale belastingen, waartegen bij Ons geene bedenking bestaat, ²⁾ worden bij een ontwerp van wet, hetwelk de enkel provinciale en huishoudelijke behoeften, tot welker dekking zij mochten dienen, vermeldt, en de reglementaire voorschriften, naar welke zij zullen worden ingevorderd, ³⁾ aanhaalt, zoo spoedig mogelijk aan de bekrachtiging der wetgevende magt onderworpen.

¹⁾ Wet regelende de zamenstelling en magt van de Provinciale Staten, van den 6den Julij 1850, Stbl. n^o. 39.

²⁾ De la Bassecour Caan, t. a. p., bl. 106, zegt: „De woorden, in dit Artikel voorkomende, *waartegen bij den Koning geene bedenking bestaat*, komen ons overtollig voor. Wegens het aandeel, dat de Kroon in de wetgevende magt heeft, kan immers geene wet, die Hare goedkeuring niet wegdraagt, in het leven worden geroepen. Het was dus voldoende geweest, indien de wetgever enkel had voorgeschreven, dat eene provinciale belasting bekrachtiging door de wet vereischt, daar dit de Koninklijke goedkeuring in zich sluit.”

³⁾ Deze mochten door den Koning goedgekeurd zijn, ingevolge art. 140 P. W.: „De Provinciale Staten maken de reglementen en verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen, en onderwerpen die aan Onze goedkeuring.” De Bosch Kemper zegt: „De provinciale wet maakt niet als de gemeentewet de bepalingen der wet van 22 Mei 1845 op de invordering der provinciale belastingen toepasselijk. Het is twijfelachtig, in hoeverre de reglementen parate executie en inlegering kunnen toelaten, nu de wet aan de Staten die bevoegdheid niet heeft opgedragen. De vraag zal zich echter zelden voordoen, daar de meeste provinciale belastingen in opeenten bestaan.” Zie Handl., IIIe D., § 305.

Zoo in de voorschriften, betreffende de invordering, wijziging wordt noodig gekeurd en gebragt, wordt de belasting dienovereenkomstig niet geheven, dan na op nieuw door de wet bekrachtigd te zijn.» Bij de discussiën in de Tweede Kamer over het ontwerp der Provinciale Wet stelde het lid van Randwijk als amendement¹⁾ voor om dit art. 116 te doen vervangen door het volgende: «De door de Staten voorgedragene provinciale belastingen tot dekking der enkel provinciale en huishoudelijke behoeften, waartegen bij Ons geene bedenking bestaat, worden bij een ontwerp van wet, hetwelk den aard, het bedrag en de wijze van heffing der belasting aanduidt, zoo spoedig mogelijk aan de bekrachtiging der wetgevende magt onderworpen.»

Hij riep daarbij in het geheugen de beraadslagingen, die in de Kamer gehouden waren over een ontwerp van wet tot bekrachtiging voor een jaar van provinciale accijnzen op gedistilleerd en wijn, door de Staten van Friesland aan den Koning voorgedragen, om de opbrengst te doen strekken ter bestrijding van eenige in het ontwerp met name aangewezen provinciale werken.²⁾ Van deze beraadslagingen wordt door Thorbecke het volgende overzicht gegeven: «Sommige leden konden niet gemeenzaam worden met de volle beteekenis der tweeledige voorwaarde, waaraan art. 129 der

¹⁾ Thorbecke Parlem. Redev., II, bl. 188.

²⁾ T. a. p., bl. 39.

nieuwe grondwet provinciale belastingen onderwerpt, dat zij namelijk niet anders dan tot dekking van enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven dienen, en door de wet worden bekrachtigd. Zij vreesden daarvan inbreuk op de zelfstandigheid der provinciale Staten. — Art. 2 van het ontwerp bepaalde: «dat de in art. 1 vermelde belastingen zouden worden ingevorderd op de wijze, voorgeschreven in de tarieven en reglementaire verordeningen, goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 13 Febr. 1850.» Volgens de heeren van Randwijck en van Dam van Isselt moest dit artikel wegvallen. Van reglementaire bepalingen omtrent de wijze van heffing had de algemeene wetgever geene kennis te nemen; zij behoorden uitsluitend tot de taak der provinciale Staten. De rijkswetgever kon ook het betrachten van voorschriften niet gebiedend, die hij noch vastgesteld noch onderzocht had. En hoe, zoo die voorschriften later eens wijziging behoeften? De heer Donker Curtius antwoordde, dat men, om te beoordeelen of eene provinciale belasting streed met het algemeen belang, en of zij den in-, uit- en doorvoer belemmerde, de wijze harer heffing moest kennen. — Daarop sprak de minister Thorbecke: «Ten aanzien van het bezwaar, tegen het stelsel van dit artikel én door den heer van Randwijck én door den heer van Dam van Isselt in het midden gebragt, is, meen ik, te regt geantwoord door den heer Donker Cur-

tius met een beroep op den hoofdgrond, waarom in de wetten van gelijken aard, die ten voorleden jare (1849) in deze kamer zijn aangenomen, daar waar het eene andere belasting gold dan die bij wege van opcenten wordt geheven, dergelijke bepaling, welke daarin oorspronkelijk niet was opgenomen, bij amendement is gebragt. — Men heeft destijds gezegd: de kamer moet de belasting kunnen beoordeelen. Maar de beoordeeling van de natuur der belasting kan niet juist en volledig zijn, tenzij men de wijze van heffing kenne. De kamer verlangde het reglement te kennen en aangehaald te zien; niet om dat reglement te bekrachtigen, maar ten einde bleek, dat de belasting op den daarin omschreven voet zou worden geheven; want het is alleen eene belasting op dien voet, zóó ingerigt, waaraan de wetgevende magt hare goedkeuring hecht. — Nu erken ik, dat tegen dat stelsel één bezwaar bestaat. Zoo namelijk later in het reglement eene leemte of een gebrek wordt ontdekt, en men dien ten gevolge noodig vindt het te veranderen, zal de goedkeuring van de belasting als niet verleend moeten worden beschouwd. Dan toch kan de belasting, op den voet zoo als zij is goedgekeurd, niet meer worden geheven. Dit is werkelijk een bezwaar; ik geloof echter niet dat daaruit voortvloeit hetgeen de geachte redeenaar heeft gezegd, dat men dan een wetsvoorstel aan de Staten-Generaal zou moeten doen tot bekrachtiging der veranderingen in het reglement.

Ik geloof, dat wanneer de wetgever eene belasting goedkeurt, te heffen volgens een bepaald reglement, men die goedkeuring niet anders kan beschouwen, dan als verleend onder voorwaarde dier wijze van heffing, en dat dus met de voorwaarde de goedkeuring zelve vervalt. Het geldt hier eene belasting, te heffen op eenen bepaalden voet. Verandering van dien voet kan van invloed zijn op den aard der belasting. Dezelfde belasting, op deze wijze geheven, kan goedkeuring, en op eene andere wijze geïnd, afkeuring verdienen.»

De heer Schooneveld achtte wel bekendheid met de wijze van heffing noodig; hij wilde echter de verordeningen, tot regeling der heffing, niet in de wet vermeld zien.

«Het komt mij voor,» antwoordde daarop de minister, «dat tegenover de meening van den heer Schooneveld dit staat: hij zegt, wij moeten bekend zijn met de reglementaire verordeningen, want van ons oordeel over de wijze van tenuitvoer-legging zal voor een gedeelte de goed- of afkeuring der wet afhangen. Welnu, nemen wij aan, dat de belasting, in den vorm te heffen, dien het medegedeeld reglement omschrijft, zij goedgekeurd; maar nu kan het reglement, eene provinciale verordening, door den provincialen wetgever worden veranderd. Derhalve ontbreekt alle waarborg, dat de belasting, zoo als die mede op grond van het medegedeeld reglement is bekrachtigd, die zal blijven welke is goedgekeurd.

De grond, waarop in vele gevallen de toestemming is verleend, zal kunnen worden weggenomen. — Het is dus niet genoeg, dat men slechts kennis drage van de reglementen, waarin de vorm van heffing bepaald is. Het mag niet onzeker zijn, of die reglementen zullen blijven bestaan zoolang de wet in werking blijft.»

De heer van Dam van Isselt vond waarborg genoeg in het vertrouwen, dat de minister het eens medegedeelde reglement niet zou laten veranderen.

«Is dit eene reden om de wijze, waarop de belasting zal worden geheven, in de wet niet aan te wijzen?» zeide Thorbecke. «Wanneer de kamer zich met de ontvangene mededeeling van het reglement vergenoegt, zonder in de wet een spoor achter te laten dat zij de daarin bepaalde wijze van heffing goedkeurt, weet immers het gouvernement niet, of de belasting, ook op een anderen voet, volgens een ander reglement te heffen, niet eveneens goedkeuring zou hebben weggedragen.»

De heer van Randwijck stelde voor, de aanwijzing der uitgaven, om welke te kunnen doen de belasting noodig was, uit den considerans weg te laten. Volgens hem en anderen, was zij onbevoegde inmenging van den algemeenen wetgever, dien het volstrekt niet aanging waartoe de opbrengst dienen moest, in de provinciale huishouding.

«De vraag is,» hernam de minister, «wat vordert de grondwet? Duldte zij niets meer dan hetgeen de geachte voorsteller in het ontwerp van wet verlangt

opgenomen te zien? Art. 129 der grondwet, onderscheidende enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven van die provinciale uitgaven, welke op de rijksbegrooting worden gebragt, wil, dat provinciale belastingen niet anders dan tot dekking van uitgaven der eerste klasse worden opgelegd. De algemeene wetgever, aan wien de bekrachtiging eener provinciale belasting wordt gevraagd, heeft dus te zorgen, dat men niet onder de enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven brenge hetgeen ten laste moet komen van het rijk; en dat geene belasting worde opgelegd, dan ten behoeve van hetgeen in den naauwsten zin *bijzondere* provinciale behoefte is. Het eerste is een waarborg tegen de niet onnatuurlijke strekking der provinciale besturen, om hetgeen zij ten behoeve hunner provincie niet op de Staatsbegrooting konden doen brengen, op eene andere wijze te vinden. En wat het tweede betreft: wanneer de grondwet zegt, provinciale belastingen worden ingevoerd enkel om provinciale en huishoudelijke uitgaven te dekken, dan zullen zoodanige uitgaven toch wel alleen de grond der invoering van eene provinciale belasting mogen zijn. En nu komt het mij voor, dat de grond, waarop de provinciale belasting alleen mag gevraagd worden, de grond, waarop ze moet berusten, zal ze kunnen worden toegestaan, mag en behoort te worden opgenomen in de wet. — Ik heb hooren zeggen, dat men zich op die wijze mengt in de bevoegdheid der provinciale Staten. Ik kan dit niet inzien; want

hetgeen als de grond van de provinciale belasting wordt genoemd, de enkel provinciale en huishoudelijke behoefte, wordt niet beoordeeld met betrekking tot de provincie, met betrekking tot het nut of de noodzakelijkheid der uitgave voor de provincie, maar alleen en uitsluitend met betrekking tot de belasting. — De belasting mag niet worden toegestaan tenzij blijke, dat hare opbrengst noodig is om zuiver provinciale en huishoudelijke uitgaven te dekken. De wet doet wat de grondwet vordert, wanneer zij den grond van de aanvraag en de voorwaarde uitdrukt, zonder welke bekrachtiging ongoorloofd is. Daarmede vervalt dan ook het door sommige sprekers geopperd bezwaar, dat, al wierd de bekrachtiging geweigerd, de provinciale Staten de uitgave toch zouden kunnen doen. De uitgave zelve, de vraag, of zij in het wezenlijk belang van de provincie noodig is, ligt buiten de kennisneming der wetgevende magt. De vraag is eenvoudig deze: zal de wetgever eene belasting bekrachtigen ten behoeve van zoodanige uitgaven, als alleen door provinciale belasting kunnen worden gedekt, en zoo ja, hebben dan de hier aangeduide uitgaven werkelijk dat karakter?

De heer de Man meent, dat, bij gelegenheid der voordragt of verdediging van art. 129 der herziene grondwet, dit artikel is overgenomen uit art. 58 der staatsregeling van 1801. Ik moet erkennen dat mij die voorstelling heeft bevreemd. Ik meen toch mij wel te herinneren, dat ik zelf het

genoemde grondwetsartikel heb ontworpen en gesteld. Nu echter hoor ik beweren, dat het op grond eener gelijksoortige bepaling der staatsregeling van 1801 in de grondwet is gebragt. Gesteld eens dit ware zoo; de staatsregeling van 1801 ware werkelijk de bron, waaruit dit art. 129 is gesproten; dan zou ik toch gelooven, aan den geachten spreker te mogen tegenhouden, dat het slot van het aangehaalde art. 58 in onze grondwet niet is opgenomen. En wat brengt dat slot mede? Dat de heffing der belasting niet zal mogen worden geweigerd, dan op grond van schadelijkheid voor de algemeene belastingen of strijdigheid met het beginsel van in-, uit- en doorvoer. — Dat verbod om op een anderen grond aftekeuren is niet opgenomen in onze grondwet. Wanneer ik hier moet vergelijken, dan heeft onze grondwet bij art. 129 aan den algemeenen wetgever eene vrijheid gelaten, die hij volgens art. 58 der staatsregeling van 1801 niet bezat. — De geachte voorsteller van het amendement heeft in den loop zijner rede gezegd: wij mogen niet beoordeelen of de gevorderde uitgave het karakter van eene zuiver provinciale uitgave draagt. Maar ik meen, dat, wanneer de grondwet uitdrukkelijk onderscheidt tusschen enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven en de zoodanige, die, na goedgekeurd te zijn door den Koning, op de algemeene begrooting van staatsbehoeften worden gebragt, de algemeene wetgevende magt van het Rijk niet alleen bevoegd, maar verpligt is

te vragen, zoodra haar de goedkeuring van eene belasting om in de eerste soort van uitgaven te voorzien wordt voorgesteld: is de uitgaaf, waarvoor die belasting dienen moet, enkel huishoudelijk en provinciaal? Ik wil eens aannemen, dat de posten, die men als onderwerpen van enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven zou moeten aanmerken, volledig omschreven waren bij de wet. Een gedeelte daarvan zal zonder twijfel worden omschreven bij de provinciale wet, of ook kunnen worden omschreven bij andere wetten. Maar gesteld nu, wij hebben eene dergelijke volledige opgave van hetgeen door den wetgever beschouwd wordt als onderwerpen van enkel huishoudelijke en provinciale uitgaven: wat zal dan bij de voordragt van eene dergelijke wet, als nu aan deze kamer is voorgedragen, moeten geschieden? Dan zal men zich daarbij kunnen bepalen tot de aanhaling van het artikel van die wet, waarbij zoodanige uitgaaf is omschreven, om daarmede te kennen te geven dat de bekrachtiging wordt gevraagd van eene belasting, strekkende tot bestrijding van uitgaven, die werkelijk door provinciale belasting mogen worden gedekt. Zoodanige wet hebben wij niet. Wij kunnen nog niet dit of dat artikel van de provinciale of van eene andere wet inroepen, om daarop de aanvraag tot bekrachtiging te gronden. Gesteld echter, er bestond eene wet, inhoudende, dat de uitgaven voor krankzinnigengestichten zuiver provinciale uitgaven zijn; dan zou in

den aanhef van dit ontwerp niets dan de eenvoudige aangifte van het artikel van zoodanige wet noodig zijn. Welnu, wat alsdan op die wijze zou geschieden, geschiedt thans door zulk eene opgave van de bestemming der opbrengst van de belasting, als in den considerans van deze wet is opgenomen.»

Dit verhandelde dan herinnerde de heer van Randwijck aan de Kamer bij gelegenheid van het voorstellen van zijn amendement op art. 116 van het Ontwerp der Provinciale Wet. Wij meenden uit die discussiën vooral de argumenten van den minister Thorbecke te moeten mededeelen, als kunnende die dienen ter toelichting van het bovengenoemde artikel, dat zooals het in het Ontwerp gesteld was in de wet is opgenomen.

Toen de heer van Randwijck het stelsel door hem zelven voorgestaan en dat der Regering tegen elkander overgesteld en ze onderling vergeleken had, zeide daarop de minister: «De geachte spreker heeft gezegd, dat, volgens het stelsel van het ontwerp, de wetgevende magt geene provinciale belasting zou mogen goedkeuren, zonder de uitgaven, tot welker dekking zij moet dienen, te hebben beoordeeld. Toen ik de eer had lid te zijn van deze Kamer, toen ik later als minister hetzelfde stelsel, dat in dit ontwerp is opgenomen, verdedigde, heb ik nooit beweerd, dat de wetgevende magt die uitgaven moet beoordeelen, maar alleen dat zij had te onderzoeken, of de uitgaven strekken tot voorziening in enkel provinciale en

huishoudelijke behoeften. Het al of niet nuttige of noodzakelijke van die uitgaven, met betrekking tot de provinciale huishouding, staat niet ter beoordeeling van den wetgever. Maar de Grondwet laat provinciale belastingen alleen toe tot dekking van enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven. Daarom moct. naar het mij voorkomt, van den aard der uitgaven aan den wetgever blijken. Eerst dan, wanneer het gebleken is, dat de behoefte, waarvoor de belasting wordt gevraagd, is zoodanig eene uitgave, als waartoe de Grondwet uitsluitend de heffing van provinciale belastingen heeft veroorloofd, eerst dan mag de wetgevende magt die belasting bekrachtigen. Dit is mijn stelsel; dit heb ik in het ontwerp opgenomen.»¹⁾

De heer Donker Curtius achtte het de natuurlijke taak der provinciale Staten te waken, dat op de provinciale begrooting geene Rijksuitgave voorkwam; de Staten-Generaal hadden enkel toe te zien, dat hetgeen op eene provinciale begrooting behoorde, niet op de Rijksbegrooting wierd gebracht.

«De reden, door den spreker bijgebracht,» zeide de minister daartegen, «is, meen ik, gegrond op eene niet juiste onderstelling. Hij heeft die gegrond op de onderstelling, dat de provinciale Staten, wat zij konden, zouden afhouden van de provinciale begrooting. Men had dus, meende hij, waarborg

¹⁾ Vgl. Mr. van Loghem, t. a. p., bl. 398.

genoeg, dat alles, wat op die begrooting voorkwam, zou zijn van zuiver provinciaal huishoudelijken aard. Ik wil aannemen, dat de provinciale Staten niet ongenegen zullen zijn, hunne uitgaven *alle* op de rijksbegrooting af te schuiven. Maar dit is geenszins het geval, waarop hier is acht te slaan. Men moet zich voorstellen, dat op de rijksbegrooting een post worde gebragt voor een of ander provinciaal onderwerp, en dat die post te bekrompen worde gekeurd door de Staten der provincie, die bij de zaak belang heeft. In zoodanig geval zullen de Staten zeer ligt geneigd zijn om eene uitgave voor hetzelfde onderwerp op de provinciale huishoudelijke begrooting te brengen. Daartegen nu behoort gewaakt te worden. Immers dit ware in strijd met de Grondwet, waaruit de spreker zijne gronden put voor het tegenovergestelde van het hier voorgedragene stelsel. De Grondwet wil alleen provinciale belastingen tot dekking van enkel provinciaal huishoudelijke uitgaven. Hieruit volgt, meen ik, dat de wetgevende magt, alvorens die belastingen te bekrachtigen, moct onderzoeken of het inderdaad enkel huishoudelijke behoeften zijn, waarvoor de belastingen worden gevraagd. Dat nu zulk onderzoek plaats hebbe, daarvoor moet bij de provinciale wet worden gezorgd.»

Het andere artikel der Provinciale Wet, dat over provinciale belastingen handelt, 117, luidt: «Accijnzen mogen niet als provinciale belastingen worden voorgedragen.

Voor het overige is de voordragt van provinciale belastingen onderworpen aan de regels en perken, door de wetten betreffende 's Lands belastingen gesteld.»

Dit zijn slechts het 1e en het 3e lid van het artikel, zooals het in het Ontwerp gesteld was. ¹⁾ De tweede alinea: «Heffingen voor het gebruik van openbare provinciale werken of inrigtingen, of voor het genot van diensten van wege het provinciaal bestuur verstrekt, worden tot geen hooger bedrag aangevraagd, dan hetgeen noodig is om de kosten der werken of inrigtingen te vergoeden of de diensten te beloonen,» is ten gevolge van een amendement, door den heer de Man voorgesteld, vervallen.

Een ander amendement van datzelfde lid, strekkende om de 1e alinea van art. 117 aldus te wijzigen: «Accijnsen op rogge- en tarwemeel, varkensvleesch en spek, zout, zeep en in het algemeen op de eerste levensbehoefsten, mogen niet als provinciale belasting worden voorgedragen,» werd verworpen.

«Zijn oogmerk was,» zegt Thorbecke, ²⁾ «den accijns op de dranken voor Overijssel gespaard te zien. Hij bestreed het wantrouwen in de provinciale vertegenwoordiging, dat volgens hem aan de bepaling van het ontwerp ten gronde lag; eene

¹⁾ Thorbecke Parlem. redev., II, bl. 192.

²⁾ T. a. p., bl. 195

bepaling, die in de finantiën van sommige provinciën groote stoornis zou brengen. — De heer van Heemstra vond, dat het voorschrift de Grondwet, die het stellen van regels voor provinciale belasting niet vorderde, te buiten ging, dat zoodanige regels onnoodig waren, en dat men daarmede in allen geval tot na de hervorming van het Rijksbelastingstelsel moest wachten. — De minister verdedigde de 1e alinea van art. 117 aldus: «Alvorens in de zaak zelve te treden, moet ik opkomen tegen een uitleg van beginsel, dien de geachte spreker de Man aan het ontwerp heeft gegeven. Hij meent namelijk te mogen aannemen, dat het beginsel van deze voordragt is, *wantrouwen in de provinciale Staten*. Ik geloof, dat de wetgever niet alleen bij magte is, maar kan geroepen zijn, om bezuiniging, ook aan de provinciale Staten, aan te bevelen; maar ik geloof tevens, dat dit ontwerp geheel kan worden vrijgepleit van een vermoeden, als waarin de geachte spreker het beginsel van de Regering heeft gezocht. De vraag is niet, of de provinciale Staten goede belastingen in het belang der provincie op haar zelve zullen voordragen; maar of zij, als belasting uitschrijvende magt, niet tegenover den Staat in het algemeen, en tegenover de gemeenten in het bijzonder, aan regels behooren te worden gebonden. Ik voeg daarbij, dat het mij noodzakelijk voorkomt, de provinciale uitgaven te beperken en in het algemeen verdere uitbreiding der provinciale finantiën tegen te gaan. — Ik herinner, dat in het

plan der grondwetten van 1814 en 1815 het beginsel eener eigene finantiële huishouding der provinciën niet lag. Er was alleen de mogelijkheid geopend, dat de noodige middelen tot dekking der uitgaven van het een of ander in het belang der provincie te maken werk wierden aangewezen. Het stelsel van eigen finantiën is uitgebreid bij de herziening van 1848; maar ook nu, geloof ik, moet het worden gehouden binnen naauwe perken, op een tijdstip, waarin het nog doenlijk is verdere uitbreiding te keeren. Zoo men op den weg voortgaat, dien men in de laatste jaren heeft ingeslagen dan zal met provinciale uitgaven en middelen allengs gebeuren, hetgeen men niet alleen hier te lande maar ook elders in de gemeentehuishoudingen zag plaats hebben. — Ziedaar het beginsel van de voordragt; niet juist wantrouwen in de provinciale Staten. Of wil men het wantrouwen noemen, zoo de wetgever hen belet, voor rekening der provincie te doen, hetgeen beter door het Rijk gedragen wordt? Provinciale Staten kunnen begrijpen geroepen te zijn om werken te ondernemen, waarvan de kosten zeer wel op de Staatsbegrooting kunnen worden gebragt. Zij zullen bij dergelijke onderneming welligt zelfs door het Gouvernement worden aangemoedigd, indien de bronnen tot verkrijging van nieuwe middelen onbeperkt zijn. Zij zullen zich onthouden, en het Rijk zal aan den lust, om zijne taak op de provincien af te schuiven, minder toegeven, zoo de provinciale middelen niet boven eene zeer be-

paalde maat kunnen worden opgedreven. Accijnsen nu voeren tot gedurige verhooging van belasting. Het middel is te verleidelijk en gemakkelijk. Uit het voorbeeld der gemeenten is dit inzonderheid gebleken. Men wijte de bovenmatige uitbreiding niet alleen aan een gebrekkig toezigt van de zijde van het Gouvernement. Dit heeft noch hier noch in andere landen daaraan weêrstand kunnen bieden. Wanneer de druk der belasting te groot is, dan wijst zich die bij de directe belastingen van zelven; maar verzwaring der accijnsen kan op niet of naauwelijks merkbare wijze plaats vinden, en tot eene aanzienlijke hoogte worden opgevoerd, alvorens zij in het oog valle. Die verleiding om de belastingen op te voeren door middel van accijnsen is in vele opzigten verderfelijc voor de plaatselijke finantiën geweest, en het ligt in het plan dezer wet, de provinciën daartegen te behoeden. — Tot dusver zijn in slechts drie van de elf provinciën ¹⁾ accijnsen ingevoerd. Het is klaar, dat wanneer, bij gebreke van wettelijk verbod, door eene van de overige provinciën de toestemming tot heffing van accijnsen mogt worden gevraagd, met geen regt noch grond hetzij door het Gouvernement, hetzij door de wetgeving, de invoering van zoodanige belasting zal kunnen worden geweigerd. — Sommige leden voorzien uit het verbod verwarring. Ik meen hen gerust te kunnen stellen. — Ziehier de punten, waarop ik de

¹⁾ Friesland, Overijssel, Drenthe.

aandacht der Kamer vestig: dat wij accijnsen in niet meer dan drie provincien hebben; dat wij ze in die drie provincien niet dan sedert 1840 kennen; dat zij aldaar voor alsnog slechts een klein gedeelte van het geheele inkomen uitmaken; en wanneer ik nu de keus heb *of* de provinciale accijnsen te zien klimmen en algemeen worden *of* ze aan die drie provincien te ontnemen, en deze alzoo binnen den kring, waarin zij zich vóór 1840 bewogen, terug te brengen, dan is voor mij de keuze niet twijfelachtig. De opcenten op het personeel zijn in sommige provincien, bij voorbeeld in Noord-Holland, Limburg en Groningen, tot 10 en 11 opgevoerd. In Friesland en in Overijssel zijn ze niet meer dan 6. Stel nu, dat de Staten die opcenten aldaar verhoogden en aldus den weg, dien ze in 1840 hebben ingeslagen, verlieten om het pad der overige provincien te volgen, dan zou het middel tot vervanging der accijnsen welligt reeds gevonden zijn. Tevens zou de wetgever uitstel kunnen gunnen, en het tijdstip aanwijzen waarop ze moeten verdwenen zijn. Zoo de voorgestelde regel door de Kamer wordt aangenomen, dan zou, tot voorbereiding van hetgeen wij wenschen te bereiken, bij deze wet eene bepaling kunnen worden gevoegd, bij voorbeeld van dezen inhoud: de accijnsen, die nu in sommige provinciën bestaan, worden binnen vijf jaren afgeschaft.¹⁾ Op die wijze zou men een

¹⁾ Dit is geschied in art. 176 al. 2 der Provinciale Wet, dat

termijn stellen, binnen welken een ander middel zou kunnen worden ingevoerd, zonder dat eenige wanorde in de financiële huishouding behoefde te ontstaan. De heer van Heemstra heeft gezegd: de bepaling is onnoodig bij den dubbelen toets, waaraan de belasting moet worden onderworpen. De provinciale voordragt moet eerst worden goetst door den minister van Binnenlandsche Zaken, en zoo hij aan de voordragt zijne goedkeuring niet weigeren wil, indien hij ze wil laten doorgaan, dan is zij nog onderhevig aan den toets der wetgevende magt. — Ik geloof, dat noch het een noch het ander genoegzamen waarborg geeft, en ik heb reeds de eer gehad aan te merken, hoe heilzaam het zal zijn dat er een stelsel worde gevestigd. — Dezelfde spreker merkt op, dat in de Grondwet het geven van algemeene wettelijke regels ten aanzien van provinciale belasting niet is voorgeschreven. Mag de wetgever daarom zoodanige regels niet geven? Mij dunkt, het tegendeel blijkt reeds uit hetgeen van zelf gebeurt. Zoo er geen regel gesteld is, dan zal de minister het ontwerp toch moeten beoordeelen naar de regels, die hem de ware schijnen; en wanneer aan de wetgevende magt eene voordragt wordt gedaan, dan zal zij die op hare beurt beoordeelen naar de regels, welke

tot de *overgangsbepalingen* behoort, „De thans in sommige provinciën bestaande provinciale accijzen worden binnen 5 jaren na de dagteekening dezer wet afgeschaft.”

zij zal meenen tot leiddraad te moeten nemen. De voordragt zal dus worden getoetst aan regelen, schoon de Grondwet niet gebiedt die te stellen. — Ik meen daarmede te hebben beantwoord de bedenkingen van den heer van Heemstra, die oordeelde dat het geheele belastingsysteem des Rijks moest zijn gevestigd, eer men kwam tot het vaststellen van zoodanige regelen, als hier voor de huishouding der provinciën zijn voorgedragen. Men zal vaststellen, niet zoodanig, dat men daarop niet zou kunnen terugkomen; maar in dier voege, dat deze regelen zullen werken zoolang die door de wetgevende magt niet veranderd zijn. Ik geloof, dat juist in hetgeen ik gezegd heb ten aanzien van den tegenwoordigen staat van de provinciale accijnsen de reden ligt om niet te wachten op eene hervorming van het Rijksbelastingstelsel, aangenomen ook, dat men, in het vooruitzicht van eene geheele hervorming van dat stelsel, raadzaam keurde provinciale accijnsen toetelaten. Hoc minder provinciale accijnsen de wetgever op zijn weg zal vinden, des te vrijer zal hij wezen de Rijksbelastingen naar deugdelijke beginselen interigten, te behouden of te veranderen.» ¹⁾

¹⁾ De la Bassecour Caan, t. a. p., bl. 106, zegt: „Het scheen niet raadzaam, vaste regels te stellen voor den aard van provinciale belastingen, of bepaalde onderwerpen aautewijzen, welke zij alleen zouden mogen treffen, omdat zij in de eerste plaats in overeenstemming zullen moeten blijven met het alge-

Bij gelegenheid der beraadslagingen in de Tweede Kamer over de 2^{de} alinea van art. 117 van het Ontwerp der Provinciale Wet, welk lid, zooals wij gezien hebben, verworpen is, vroeg de heer Duymaer van Twist, of heffingen voor openbare provinciale werken provinciale belastingen waren, dan niet? en de minister antwoordde: «De hoofdreden, waarom die 2^{de} alinea hier wordt voorgedragen, is zoodanige heffing te brengen onder het begrip van belasting. Daarover bestaat verschil. Deze bepaling zal dat punt beslissen, en zoodanige heffingen als belastingen doen behandelen.» ¹⁾

meene belastingstelsel. Om deze reden zegt Art. 117. Prov. Wet, dat de voordragt van provinciale belastingen onderworpen is aan de regels en perken, betreffende 's lands belastingen gesteld. Alleen verbiedt het, dat accijnsen als provinciale belastingen worden geheven, waaronder volgens de Memorie van Toelichting (Zie Bijl., bl. 375), begrepen worden zoowel de opcenten op de rijksaccijnsen, als de afzonderlijk te heffen provinciale accijnsen. De redenen van dit verbod zijn velerlei, en ontstaan niet alleen omdat vele accijnsen uit het oogpunt eener gezonde staathuishoudkunde zijn aftekeuren, maar ook omdat zij niet overeenstemmen met de ware beginselen eener wijze staatkunde. Want vooreerst geven de accijnsen zoo gemakkelijk aanleiding tot verhooging der belasting, daar zij ongemerkt kan worden opgevoerd, zonder dat men een maatstaf heeft van den druk, welken zij veroorzaakt, aangezien deze uit den aard der zaak hoogst moeilijk kan worden nagegaan en aan het oordeel ontsnapt. — Doch daarenboven zoude eene afzonderlijke provinciale heffing teweegbrengen, dat aan de grenzen der provincie de in- en doorvoer van goederen belemmerd werd, hetgeen, volgens Art. 131 Grondw., niet geoorloofd is, daar de Staten zorg moeten dragen, dat de doorvoer en de uitvoer naar, en invoer uit andere provinciën geene belemmering ondergaan.”

¹⁾ Thorbecke Parl. Red., II, bl. 202.

«Na de verwerping van de genoemde tweede alinea,» zegt de Bosch Kemper ¹⁾, «beslist de provinciale wet derhalve niet, of meergemelde vergoedingen en belooningen voor het gebruik van provinciale werken en inrigtingen belastingen zijn. De vraag is geheel onbeslist gelaten. Men moet derhalve opklimmen tot het algemeen staatsregtelijk begrip van belastingen.»

«Tot het begrip van belasting in ons Staatsregt moeten te zamen komen de twee volgende vereischten: 1°. dat het geld geheven wordt tot stijving van de schatkist, tot voorziening in de algemeene behoeften, en niet tot bijzonder doel; 2°. dat de betaler van de belasting immediaat niets voor de belasting ontvangt. Eene betaling voor een genotene dienst, voor een ontvangen voorwerp, is geene belasting. — Of de tollèn belastingen zijn, hangt af van de vraag, of zij speciaal tot onderhoud van den weg worden gebezigt, zoodat zij kunnen geacht worden eene betaling te zijn voor het gebruik van dien weg, dan wel of zij ten behoeve van de algemeene schatkist geheven worden. Daar echter bij ons alle rijkstollen, of wel de opbrengst van hunne verpachting, in de schatkist komen, behooren zij als rijksbelastingen te worden aangemerkt.» ²⁾

«Na de invoering van de provinciale wet is de

¹⁾ T. a. p., § 166.

²⁾ § 135.

vraag: of steiger- en havengelden provinciale belastingen waren, het eerst behandeld bij een wetsontwerp om de steiger- en havengelden in Zeeland door de wet te doen bekrachtigen. Onderscheidene leden der Tweede Kamer hebben dit toen ontkend, zoodat de wet niet zonder oppositie is aangenomen. Ook in de Eerste Kamer zijn de bedenkingen nog nader ontwikkeld, maar is het voorstel insgelijks ten slotte aangenomen. ¹⁾

Na dien tijd heeft zich de vraag meermalen voorgedaan en zijn de tollèn op provinciale wegen, doorvaartgelden enz. als provinciale belastingen beschouwd. ²⁾ — Bij deze antecedenten van onderscheidene ministers en van de Staten-Generaal, mag het thans als uitgemaakt aangenomen worden, dat provinciale haven-, steiger- en tolgelden enz. als belastingen de bekrachtiging der wet behoeven. — Hiermede is echter nog niet uitgemaakt, dat *alle* vergoedingen en belooningen voor het gebruik van provinciale inrigtingen belastingen zijn. De verplegingskosten betaald aan een openbaar provinciaal krankzinnigengesticht kunnen noch in het wezen der zaak, noch door de bepalingen der provinciale wet met *belastingen* gelijk gesteld worden. — Zoo zullen

¹⁾ Zie wet van 22 Dec. 1852, Stbl. 229; Boissevain: Gids, 1852, bl. 716—740 en 769—789, en Handelingen der Staten-Generaal, 1852—1853.

²⁾ Zie laatstelijk de wetten van 22 April 1864, Stbl. 30 en 31 en van 8 Junij 1864, Stbl. 62; — verder Weekblad voor B. A. n^o. 682 en 742; Boissevain: Gids, 1852, bl. 289.

bijv. de prijs van het provinciaalblad, of die van een provinciale kaart, de entreegelden bij eene provinciale tentoonstelling enz. enz., niet als provinciale belastingen mochten beschouwd worden, daar zulke gelden, ofschoon zij dienen ter bekostiging van eene provinciale onderneming, zeer zeker niet in den zin der grondwet belastingen zijn en het zelfstandig provinciaal huishouden, grondwettig gewaarborgd, niet mag worden ingekort door een geheel onnatuurlijk begrip van belastingen.

Voorts moet opgemerkt worden de zonderlinge verhouding, die er thans bestaat, door de omstandigheid, dat de regering en de Staten-Generaal in hun toezigt op de provinciale Staten het begrip van belasting verder uitbreiden, dan zulks geschiedt waar zij zelve zonder hooger toezigt, dan de publieke opinie werkzaam zijn. Zoo wordt aan één particulier bij eenvoudig Koninklijk *besluit* op voordragt van den minister van B. Z. het heffen toegestaan van een tol door hem met andere particulieren aangelegd, maar de provinciale Staten, de vertegenwoordigers van het Volk, mogen geen steiger- of tolgeld doen heffen, zonder tusschenkomst van de *wet*. Zoo regelt de minister van B. Z. bij een eenvoudig K. B. het tarief van een overzetveer, en past hier het begrip van belasting niet toe, terwijl hij het wel toepast, wanneer de provinciale Staten het willen uitoefenen.»

Hiermede hebben we de beide soorten van provinciale inkomsten, en die welke de provincie uit

hare eigendommen trekt, en de provinciale belastingen, afgehandeld.

Wanneer echter het bedrag dezer beide te zamen niet voldoende is om de uitgaven te bestrijden, en het niet raadzaam is de belastingen te verhoogen, dan mag de provincie ook geldleeningen aangaan. Hierover moeten we nu nog kortelijk spreken.

Volgens art. 131 P. W. zijn het de provinciale Staten, die de geldleeningen, ten laste der provincie te doen, regelen; art. 133 voegt er echter bij, dat de besluiten, door hen daaromtrent te nemen, de Koninklijke goedkeuring behoeven. ¹⁾ Wanneer de provinciale Staten ter dekking van een tekort eene geldleening voorstellen in plaats van de provinciale belastingen te verhoogen, is de Regering bevoegd de goedkeuring aan de provinciale huishoudelijke begrooting te onthouden.

Voorziening in de gewone uitgaven der provincie door eene geldleening is niet overeentebrengen met het juiste beginsel, dat gewone uitgaven ook door gewone inkomsten gedekt behooren te worden, hetwelk te meer moet worden nagekomen, als de provincie reeds door een zwaren schuldenlast ge-

¹⁾ Belg. Loi prov. art. 73: „Le conseil autorise les emprunts.” — Art. 86: „Sont soumises à l'approbation du Roi, avant d'être mises à exécution, les délibérations du conseil sur les emprunts. Néanmoins, le conseil pourra régler, ou charger la députation de régler les conditions de l'emprunt, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle approbation, à moins que le Roi ne se la soit expressément réservée.”

drukt is, en op grondbelasting en personeel slechts weinige opcenten geheven worden. ¹⁾

«Dergelijke handelingen,» zegt terecht de Bosch Kemper, ²⁾ «zijn niet uit een algemeen oogpunt te beoordeelen, maar hangen geheel af van de juiste kennis der provinciale geldmiddelen. Het zou echter zeer wenschelijk zijn, dat zoodanige niet-goedkeuringen geen plaats hadden, dan nadat de Raad van State gehoord was, daar het nu te vreezen is, dat bij afwisselende ministeriën vaak met ongelijke maat zal gemeten worden.»

Nog zegt omtrent provinciale geldleeningen de la Bassecour Caan: ³⁾ «De voorwaarden, waaronder zij worden aangegaan, kunnen zeer verschillen, somtijds zal de terugbetaling der kapitalen bepaald zijn; dikwerf zal zij dit niet wezen, zoodat alsdan de rentebetaling duren zal, tot dat de financiën der provincie gedoogen zullen, de geleende sommen af te lossen. Ook zal de provincie hare schulden kunnen converteren, zoodra zij tegen mindere rente gelden ter leen kan bekomen.»

Alle de inkomsten nu der provincie, van welken aard ook, moeten, volgens art. 115 P. W., op de

¹⁾ Zie Kon. besl. v. 25 Nov. 1863, houdende nietgoedkeuring van een besluit der Prov. Staten van Overijssel, en van hunne begrooting voor 1864, Wbl. n^o. 756, 757 en 760. Beraadslagingen in de Eerste Kamer, zitting van 29 en 30 Dec. 1863. (Bijbl. 1863—1864 I, bl. 98 vlgg.)

²⁾ T. a. p., § 165.

³⁾ T. a. p., bl. 60 vlg.

begrooting der provinciale inkomsten vermeld worden. Deze begrooting wordt, te gelijk met die der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven, aan de Koninklijke goedkeuring onderworpen.

Volgens art. 108, dat door art. 115 ook op de begrooting van inkomsten van toepassing verklaard wordt, wordt zij ingerigt overeenkomstig de door den Koning, te dien aanzien, bij eenen algemeenen maatregel van inwendig bestuur te geven voorschriften. Bij het Kon. Besluit van 22 Aug. 1850 ¹⁾ is een model gevoegd, overeenkomstig hetwelk de begrooting van inkomsten moet worden ingerigt. Dit Besluit bepaalt tevens in art. 4, dat het bedrag der inkomsten bij de begrooting onverkort moet worden voorgesteld, zonder eenigen aftrek wegens kosten van invordering of beheer, wegens lasten of anderszins.

In de eerste plaats moet op deze begrooting worden vermeld het batig slot van de sedert het vaststellen der laatste begrooting sinaal gesloten rekening, indien daarover niet reeds vroeger door de Staten beschikt is. In de tweede plaats komt de opbrengst van belastingen en heffingen voor. Daarna de inkomsten, voortspruitende uit die goederen, welke de provincie *iure privato* bezit. Eindelijk de buitengewone ontvangsten, welke hetzij uit de opbrengst van geldleeningen, hetzij uit den verkoop van provinciale eigendommen, voortspruiten. ²⁾

¹⁾ Stbl. n°. 52.

²⁾ Vgl. de la Bassecour Caan, t. a. p., bl. 105.

Wat is nu onder enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven, welke door die inkomsten der provincie bestreden moeten worden, te verstaan? Deze vraag willen we thans trachten te beantwoorden; doch vooraf zullen we den oorsprong van het gemaakte onderscheid tusschen genoemde uitgaven en de kosten van het provinciaal bestuur, voor zoo veel het rijks-bestuur is, nagaan. De Bosch Kemper ¹⁾ geeft daarvan het volgende overzicht: «In de grondwet van 1840,» zegt hij, «kwam de onderscheiding van *Rijksbestuur* tegenover *enkel huishoudelijke uitgaven* niet voor. Alle de kosten van het *bestuur* werden gedragen door het Rijk ²⁾ en de kosten van de provinciale *werken* door de provincie. ³⁾ De gewoonte greep echter plaats, dat de provinciale Staten ook uitgaven deden, die zij in het *belang der provincie* nuttig oordeelden, zonder dat die uitgaven eigentlijke provinciale *werken* betroffen. Dit bragt te weeg overtreding van art. 141 en 148 der grondwet van 1840, en de noodzakelijkheid om beide die artikelen te wijzigen. De tegenwoordige grondwettige bepaling van art. 129 werd het eerst voorgedragen in het voorstel van 1844. Tegen hetzelfde werden verscheidene bedenkingen geopperd, ofschoon algemeen de noodzakelijkheid van verandering werd erkend. In over-

¹⁾ T. a. p., § 165.

²⁾ Art. 141.

³⁾ Art. 148.

eenstemming met het gevoelen der Staten-Generaal werd in de 27 wetsontwerpen, den 8^{sten} Maart 1848 aangeboden, voorgesteld: «*a.* De Staten dragen aan den Koning voor, het onderhouden en aanleggen van zoodanige werken en het doen van zoodanige uitgaven, als zij voor het belang hunner provincie nuttig oordeelen, mitsgaders de middelen om daarin geheel of ten deele ten koste van de provincie of de belanghebbenden te voorzien. — *b.* De Staten zijn verplicht de jaarlijksche begrootingen der provinciale middelen en inkomsten en van de daaruit te doene uitgaven, aan den Koning voortedragen en gedragen zich, behoudens de bepalingen der wet, naar hetgeen ten opzichte van de provinciale geldmiddelen en de daarvan te doene verantwoording, door den Koning wordt voorgeschreven.»

Bij dit voorstel, waarbij art. 141 der grondwet, nu eerste lid van art. 129, behouden werd, zouden dus als regel alle uitgaven van het provinciaal bestuur op de rijksbegrooting blijven, maar zouden de provinciale Staten in die uitgaven, die zij daarenboven in het provinciaal belang noodig oordeelden, uit provinciale geldmiddelen behooren te voorzien. Dit voorstel voldeed aan hetgeen de behoefte had aangewezen. De commissie van grondwetsherziening, waarvan de president een der voorstellers was geweest in 1844, droeg echter onveranderd de bepaling voor van dat voorstel en die bepaling werd niettegenstaande vele daartegen geopperde bezwaren aangenomen. — Maar toen nu de minister Thor-

becke aan zijn tot wet aangenomen voorstel in de provinciale wet uitvoering wilde geven, verklaarde hij zelf, dat eene splitsing der kosten als rijks- of provinciale uitgaaf *onuitvoerlijk bleek te zijn. Niets bleef over*, volgens den minister, *dan alle gemengde uitgaven op de Rijksbegrooting te brengen.* Naar ons oordeel had men de provinciale zelfstandigheid beter gewaarborgd, wanneer men alle posten van bestuur als rijksuitgaven had aangenomen en alle andere uitgaven, die de Staten in het provinciaal belang daarenboven noodig oordeelden, als enkel huishoudelijke uitgaven had beschouwd. ¹⁾ Gelijk de artt. 105 en 107 der provinciale wet thans luiden, kunnen zij moeilijk met de letter en met den geest der grondwet overeen gebragt worden. Volgens die artt. toch, behooren onder anderen de kosten van het schoonmaken en meubleren der gebouwen, bestemd voor de vergaderingen der Staten, *tot de kosten voor zooveel het rijksbestuur is*, en de uitgaven, door bijzondere wetten aan de provincie opgelegd, tot de *enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven*; zoo zeer heeft men de

¹⁾ De la Bassecour C'aan daarentegen prijst de wetsbepaling. „Deze opvatting der grondwettelijke woorden,” zegt hij, „heeft nog eene andere groote en nuttige zijde; zij zal namelijk eene vermenigvuldiging van provinciale belastingen, tot dekking der uitgaven van gemengden aard, tegengaan, welke zooveel mogelijk moet worden vermeden, niet alleen in het belang der provincie zelve, maar ook in dat der eenvoudigheid van een goed financiel stelsel.” T. a. p., bl. 100.

natuurlijke beteekenis der woorden geweld aangedaan.»

Mr. van Loghem ¹⁾ neemt de Provinciale Wet op dit punt weder tegen de Bosch Kemper in bescherming. «Ik geloof, met den schrijver (de Bosch Kemper),» zegt hij, «dat de redactie van 8 Maart 1848 de voorkeur verdiende boven de tegenwoordige bepaling der Grondwet en vind het jammer, dat die redactie niet is aangenomen. De bezwaren echter tegen den tegenwoordigen toestand van zaken vind ik wel eenigzins overdreven voorgesteld. Ik weet niet, of ik den schrijver goed begrijp: zoo ja, dan zoude ik denken dat de tegenspraak, welke hij vindt, voortspruit uit eene verkeerde uitlegging door hem gegeven aan de woorden *begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven* in art. 129 der Grondwet: die woorden hebben *in de bedoeling van den Grondwetgever* nooit kunnen beteekenen, dat alle kosten van regeling en bestuur van het provinciaal *huishouden* op die begrooting zouden komen. Daarom wordt bij *huishoudelijk*, tot nadere bepaling, nog het woordje *enkel* gevoegd. Integendeel, het gewone provinciaal bestuur, zoolang het zich niet uitstrekt tot bijzondere provinciale inrigtingen, gelijk zijn door de provincie aangelegde werken, is een onderdeel van het rijksbestuur. Het is niet onjuist, dat de kosten van het schoonmaken en meubeleren

¹⁾ T. a. p., bl. 383 vlgg.

der gebouwen, bestemd voor de vergaderingen der Staten, gebragt worden *tot de kosten voor zooveel het rijksbestuur is*, want de provinciale Staten zijn immers eene schakel in de keten van het rijksbestuur. En wat de uitgaven betreft, door bijzondere wetten aan de provincie opgelegd, deze tot de *kosten* te brengen, *voor zooveel het rijksbestuur is*, dit zoude waarlijk ongerijmd zijn: want dan ging het 'doel der oplegging verloren en bleven de kosten niet ten laste der provincie, maar kwamen weder, door een omweg, op de staatsbegrooting: de wetgever had ze dan even goed dadelijk voor rekening van den staat kunnen nemen. Naar mijn gevoelen, is het gevolg van den tegenwoordigen toestand alleen, dat de provinciale autoriteiten en ambtenaren, voor zoover zij ook eenig werk doen in het belang van datgene, hetwelk zuiver provinciaal huishoudelijk is, echter voor het geheel uit 's rijks kas betaald worden; dat geheel uit diezelfde kas betaald worden de gebouwen en meubelen, ofschoon zij ook aan datzelfde huishoudelijk belang eenigermate dienstbaar zijn. Misschien had men, om aan de Grondwet strikt naar de letter uitvoering te geven, in de Provinciale Wet moeten bepalen, dat een klein gedeelte der zoo even genoemde uitgaven (*quota pars*) van de rijksbegrooting afgetrokken en op de huishoudelijke begrooting overgebragt moest worden. Maar zouden in de werkelijkheid de kosten voor het rijk minder zijn, indien autoriteiten en ambtenaren van tijd tot tijd niet werkzaam waren in het

zuiver huishoudelijk belang der provincie? Ik betwijfel zulks: want men houde wel in het oog, dat, wanneer er provinciale ambtenaren worden aangesteld om administratie te voeren of opzigt te houden over provinciale eigendommen, gelijk b.v. in Overijssel over de Dedemsvaart, of wanneer men afzonderlijke provinciale waterstaats-beambten beoogt, die kosten altijd op de zuiver huishoudelijke begrooting voorkomen. De kwestie schijnt alzoo van weinig practisch belang.»

Art. 407 P.W. beveelt, dat op de begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven gebragt moeten worden:

1^o. de jaarwedden der niet op de provinciale griffie, in de dienst der provincie werkzame ambtenaren ¹⁾ en bedienden;

2^o. de door hen te genieten vergoeding van reizen en verblijfkosten;

3^o. de kosten van het aanleggen en onderhouden van provinciale wegen en werken; ²⁾

4^o. de kosten van het onderhoud der provinciale eigendommen en de wegens die eigendommen verschuldigde lasten;

¹⁾ Als van een ambtenaar belast met het beheer der provinciale fondsen; ambtenaren van den waterstaat in dienst der provincie, waaromtrent is beslist, dat geene ambtenaren van den waterstaat tegelijk in dienst van het Rijk en van de provincie kunnen zijn. de Bosch Kemper, t. a. p., § 165.

²⁾ Welke kosten het grootste gedeelte der provinciale uitgaven uitmaken.

5°. de renten en aflossingen van de door de provincie aangegane geldleeningen; ¹⁾

6°. de kosten, vallende op de door de provincie te voeren gedingen;

7°. de kosten van het provinciale blad en van andere ten behoeve der provincie gedrukte stukken;

8°. de kosten van verpleging der arme krankzinnigen;

9°. alle uitgaven, in het provinciaal belang noodig, of door bijzondere wetten aan de provincie opgelegd.

Onder n°. 9 brengt de Bosch Kemper ²⁾: reiskosten van de commissiën uit de provinciale Staten te benoemen; — subsidiën aan de eeredienst; — subsidiën ten behoeve van het onderwijs; — subsidiën ten behoeve van wegen, dijken enz.; — vergoeding voor bewezene diensten in het belang der provincie, — en andere uitgaven, waaronder op de laatste provinciale begrootingen in sommige provinciën voorkomen: subsidiën aan schouwburgen, subsidiën aan groote middelen van vervoer, zooals spoorwegen, en deelnemingen in spoorwegmaatschappijën enz., — en eindelijk enkele schadevergoedingen.

«Zoo de eerst vermelde uitgaven genoegzaam door den aard der provinciale uitgaven worden toegelicht,» zegt hij daarop, «zoo hebben sommige van

¹⁾ Die echter in sommige provinciën niet voorkomen.

²⁾ T. a. p., § 165.

de laatste aanleiding gegeven tot velerlei beschouwingen. ¹⁾ — In het algemeen verdient het groote afkeuring, dat bij eene *wet* aan de provincie uitgaven worden opgelegd. Zijn toch de uitgaven in het rijksbelang, dan behooren zij door het Rijk gedragen te worden, en zijn zij geheel van provinciaal belang, dan moeten de Staten der provincie zelfstandig daarover oordeelen. Voor een gedeelte zijn de uitgaven door de wet aan de provincie opgelegd, vergoeding voor bewezene diensten door de rijksadministratie, zooals ingevolge de wet van 24 Dec. 1852 (Stbl. 226) bij de grondbelasting. Bij andere uitgaven is het de bedoeling der wet, dat sommige uitgaven, gedeeltelijk door de gemeente,

¹⁾ Door de Prov. Staten van Z.-Holl. is in hunne zitting van 3 Nov. 1853 in beginsel aangenomen, dat, hoezooer de laatste zinsnede van dit art. voor de provinciën heeft doen ophouden de verplichting tot onderhoud van werken, haar vroeger bij Kon. besluit (v. 18 Dec. 1817 Stbl. n^o. 1) opgelegd, eene nadere wet die verplichting kan doen herleven en nader regelen. Men beriep er zich op, dat op de voordragt van den minister, van wien de prov. wet afkomstig is, en dus van haren meest bevoegden uitlegger, dadelijk na de uitvaardiging der wet, naar aanleiding van art. 108, bij Kon. besluit eene model-begrooting voor de prov. inkomsten en uitgaven is vastgesteld, waaruit ten duidelijkste blijkt, dat, naar zijn inzien, de hier bedoelde werken als provinciale werken konden worden beschouwd en uit de provinciale middelen moesten bekostigd worden. — De minderheid was van oordeel dat de slotbepaling van art. 107 niet zóó ruim mogt worden uitgelegd, dat men daaronder al het mogelijke zou kunnen brengen en bij bijzondere wetten alles zonder onderscheid van 's Rijks begrooting op de provinciale zou kunnen worden overgebracht. Zie Versl. zomerverg. 1853, bl. 33, en winterverg., bl. 4 en 13. Vgl. Mr. van Emden, t. a. p., op art. 107 P. W.

gedeeltelijk door de provincie, gedeeltelijk door het Rijk zullen gedragen worden, zooals bijv. de verzorging der krankzinnigen, in gevolge art. 407 der provinciale wet, ¹⁾ — bij de verzorging der bedelaars, ingevolge art. 2 der wet van 28 Junij 1854 (Stbl. 100) — en bij de kosten voor het lager onderwijs aan minvermogende gemeenten, ingevolge art. 36 der wet van 13 Aug. 1857 (Stbl. 103). In het algemeen zijn zoodanige verplicht gestelde uitgaven ten laste van de gemeente, de provincie en het Rijk ondoeltreffend, omdat het toch altijd de ingezetenen zijn, die de uitgaven moeten dragen, terwijl het voordeel dat de onderscheidene besturen des te beter zullen toezien, wanneer zij zelve in die kosten bijdragen, voor het grootste gedeelte in de praktijk wordt weggenomen, daar elk bestuur voor $\frac{2}{3}$ van zijne verantwoordelijkheid ontlast wordt. In een goed

¹⁾ De bedoeling toch van dit art. is, blijkens het antwoord der Regering op het verslag der Eerste Kamer (Bijbl. 1849—1850, I, bl. 187) en op dat der Tweede (Bijlagen, bl. 375), niet, dat de verplegingskosten van behoeftige krankzinnigen uitsluitend ten koste der provincie zullen zijn, zoodat de gemeenten van die zorg zouden zijn ontheven. Het Rijk en de provincie behoeven, wanneer die gemeenten niet bij magte zijn die kosten in haar geheel te dragen, daarin slechts te gemoet te komen. Het Rijk gaat daartoe echter alleen dan over, wanneer de provincie aan het gemeentebestuur dezelfde som als die van Rijkswegen te verstrekken, uitkeert. De Regering stelt dit steeds als voorwaarde harer bijdrage, ten einde waarborg te hebben dat deze eene werkelijke behoefte is. Vgl. Mr. van Emden, t. a. p., op art. 107 P. W.

georganiseerd bestuur moet elk bestuur onder de contrôle der vertegenwoordiging van gemeente, provincie of het geheele Land, geheel alleen verantwoordelijk zijn. — De subsidiën voor de eeredienst zijn een overblijfsel van vroegeren tijd. Bij de afscheiding van Kerk en Staat bij de algemeene regering schijnen zij allengs te zullen vervallen. In alle gevallen kunnen zij niet beschouwd worden in het provinciaal belang te zijn. — Bij de subsidiën voor het onderwijs moet gevraagd worden, in hoeverre het te pas komt, dat provinciale besturen subsidiën verleenen aan instellingen, die inderdaad rijksinstellingen zijn. De vraag heeft zich voorgedaan bij de ondersteuning der genees-, heel- en verloskundige scholen. Ook deze vraag zal allengs hare oplossing vinden bij de regeling van het klinisch en hooger onderwijs. — Zoo het strijdig met juiste beginselen van magtsonderscheiding moet geacht worden, eene geheel zuivere rijksinstelling uit provinciale fondsen te ondersteunen, iets anders is het, of de Staten niet allezins bevoegd zijn aan eene instelling van onderwijs in de provincie gevestigd eene toelage te geven, omdat de instelling ook gedeeltelijk in het provinciaal belang is. Evenzoo is het met subsidiën aan schouwburgen, aan kunstverzamelingen, aan natuurkundige kabinetten enz. Formeel zijn die uitgaven niet onwettig te noemen: bij elke uitgave in het bijzonder moet getoetst worden of zij zal strekken in het provinciaal belang, dan wel of die subsidiën

beter nagelaten behooren te worden ¹⁾. — De vraag of de provinciale Staten verplicht zijn de behoeftige gemeenten, die in de kosten hunner huishouding niet kunnen voorzien, te subsidiëren, is zeer besproken, bij gelegenheid dat de Staten van Overijssel in 1851 weigerden, die kosten voor de gemeente Schokland op hunne begrooting te brengen. Zoo door den loop van zaken het nog niet wettig is uitgemaakt, of de provinciale

¹⁾ In § 162 leest men: „Onder *provinciaal* belang moet niet alleen zoodanig belang verstaan worden, wat de geheele provincie betreft, maar elk plaatselijk belang binnen de provincie, dat meerdere gemeenten omvat, zoodat het niet tot de bijzondere plaatselijke besturen behoort. — De onderwerpen, die onder deze staatszorg vallen, worden aangewezen deels door de algemeene beginselen van staatsbestuur, deels door de wetten. Als formeel beginsel kan worden aangenomen, dat alles wat onder de staatszorg valt, provinciaal kan geregeld worden, wanneer het niet door de algemeene regering geregeld is. Van hier zijn de subsidiën aan wetenschappelijke inrigtingen binnen eene provincie niet onwettig, tenzij die instellingen rijksinstellingen zijn. Eene provinciale subsidie van de provinciale Staten aan eene rijksakademie moet onwettig geoordeeld worden, ofschoon de subsidiën aan een provinciaal genootschap en andere provinciale inrigtingen niet onwettig zijn geacht.” — Zie over het begrip van „provinciaal belang” — een opstel van Mr. P. F. Hubrecht, in Bijdragen, IV, bl. 378. De schrijver dringt hoofdzakelijk aan op het stellen van eene behoorlijke grens tusschen hetgeen van algemeen openbaar en hetgeen van provinciaal belang is. Die grens wordt z. i. inzonderheid uit het oog verloren bij de subsidiën, die op de provinciale begrootingen worden aangetroffen. Op die begrootingen mogen alleen die uitgaven gebragt worden, welke strekken om het algemeen bestuur en de welvaart des Rijks, in zooverre de provincie geroepen is daartoe medetewerken, te handhaven en te bevorderen. Vgl. Mr. van Emden, t. a. p., op art. 107 P. W.

Staten de behoeftige gemeenten in hare huishouding moeten te gemoet komen, geschiedt dit echter bij de meeste Staten, in het belang der provincie, zonder dwang, terwijl in die zeldzame gevallen, waarin eene gemeente voortdurend te behoeftig is om in hare huishouding te voorzien, de hulp van het Rijk zal moeten ingeroepen worden, gelijk zulks bij Schokland het geval is geweest. — De provinciale Staten moeten de provinciale huishouding besturen als goede verzorgers, en vandaar schijnen zij ons allezins bevoegd enige schadeloosstelling aan ingezetenen der provincie te verleenen, wanneer zij door provinciale werken nadeel lijden, ook dan wanneer er geen wezentlijk onrecht is geschied, zoodat schadeloosstelling in regten niet zou kunnen worden gevorderd ¹⁾. — Formeel zijn de Staten ook bevoegd bij buitengewone rampen van watersnood enz. ondersteuning te verleenen, maar terecht hebben de Staten van Gelderland ²⁾ geoordeeld, dat zij daartoe niet verplicht waren.»

Stellen wij nu tegenover dit gevoelen van de Bosch Kemper omtrent de provinciale begroo-
ting van uitgaven dat van Mr. van Loghem. ³⁾

¹⁾ De vraag heeft zich voorgedaan bij de verhooging van de berm eener brug, waardoor een ingezetene genoodzaakt werd ook den uitweg van zijn erf te verhoogen. Zie Weekblad voor B. A. n^o. 685.

²⁾ In hunne vergadering van 9 Oct. 1861. Zie Weekbl. v. B. A. n^o. 683.

³⁾ T. a. p., bl. 388 vlgg.

«Provinciën en gemeenten,» zegt deze, «zijn wel op zich zelve staande zedelijke ligchamen, die door een eigen vertegenwoordiging hunne zaken besturen, maar zij zijn ook tevens onderdeelen van het geheele rijk, die moeten medewerken tot het algemeene doel. Wanneer er eenig volksbelang is, dat dringend voorziening behoeft en de algemeene wetgever vermeent, dat daarin beter provincies- of gemeenteswijze kan voorzien worden, geloof ik dat de wetgever die voorziening, met de kosten daaraan verbonden, zeer wel aan de provincie of de gemeente mag opdragen. Art. 131 en 140 der Grondwet schijnen niet in den weg te staan. Immers, zoodra een onderwerp, waarbij de staat, in het algemeen, belang heeft, door de wet geregeld is en verpligtingen, ten aanzien van dat onderwerp, aan de provincie of de gemeente opgelegd worden, houdt het op een zuiver provinciaal of gewestelijk belang te zijn en is de vrije beschikking, welke aan provinciale Staten en gemeentebesturen over hunne huishouding toekomt, niet meer van toepassing. De provincie of de gemeente regelt dat onderwerp niet meer als zelfstandig ligchaam, maar als onderdeel van den Staat, aan welk onderdeel dat belang is opgedragen. Het beginsel, dat geene uitgaven op de provinciale en gemeentebegrotingen mogen voorkomen dan die geheel met den vrijen wil van Staten en besturen daarop werden gebragt, leidt tot uitsluiting van alle uitgaven, die gerekend kunnen worden met de rijksdienst in

verband te staan. Dit beginsel is niet bestaanbaar met de inrigting van den Staat, zelfs volgens onze Grondwet. Het zoude van toepassing zijn, indien in de provincie en in de gemeente afzonderlijke uitvoerders waren van alle rijkswetten, van alles wat op algemeene verordeningen steunt. Dan konde er, naast die uitvoerders, een provinciale raad, een gemeenteraad zijn, om geheel onafhankelijk datgene te regelen, wat zuiver provinciaal, zuiver gemeentelijk is. Maar, zoo als de tegenwoordige toestand is, zijn provinciale Staten en gemeentebesturen, dan eens in hun geheel, dan weder door hunne gedelegeerden, uitvoerders van vele algemeene wetten, met de zorg voor vele algemeene belangen belast. — Evenzoo is het met de gemeentebesturen. — Hoe is het, in dit stelsel, mogelijk te vermijden, dat de kosten van sommige takken van bestuur, welke eigenlijk rijksbestuur zijn, geheel of gedeeltelijk ten koste der provincie of der gemeente komen? Ten aanzien der provincie heeft men eene transactie beproefd, door de splitsing der begrooting in twee deelen; maar ook die splitsing voldoet aan de voorvechters der onbepaalde provinciale onafhankelijkheid niet. — Ik geloof dat het stelsel, door de Bosch Kemper afgekeurd, in overeenstemming is met onze geheele wijze van bestuur, zoo als dat bestuur, volgens de Grondwet, bestaat. Ik stem evenwel gaarne toe, dat het stelsel ligtelijk tot misbruiken leidt en dat de wetgever zeer voorzigtig moet zijn om geene onbillijk-

heden te begaan. — De schrijver (de Bosch Kemper) brengt tot deze soort van uitgaven «de verzorging der krankzinnigen, ingevolge art. 107 der Provinciale wet.» Ik geloof niet, dat uit dit art. volgt dat op de provinciale begrooting bijdragen voor verpleging der behoeftige krankzinnigen gebragt moeten worden, hoewel het algemeen geschiedt, omdat het Rijk, alleen onder voorwaarde dat de provincie een zeker aandeel in die kosten draagt, er een gelijk aandeel bijvoegt: maar de zorg voor de krankzinnigen kan toch zeer wel tot deze verpligte uitgaven gebragt worden, omdat art. 8 der wet van 29 Mei 1841, Staatsbl. n°. 20, aan de provinciën de verpligting opgelegd heeft, om of zelve een geneeskundig krankzinnigengesticht op te rigten, of eene overeenkomst te sluiten met zoodanig gesticht tot verzorging van behoeftige krankzinnigen. Is deze bepaling aftekeuren? Ik geloof het niet. Volgens de vroegere en ook volgens de tegenwoordige armenwet, rust op de gemeenten eene soort van verpligting, om in bepaalde gevallen voor de behoeftigen te zorgen. Behoeftige krankzinnigen hebben zeker niet in de laatste plaats aanspraak op die zorg. Maar nu is het oprigten van krankzinnigengestichten of het aangaan van contracten met die gestichten, eene zaak, die veel beter door de provincie voor alle gemeenten, dan door ieder gemeente op zich zelve kan verrigt worden. De provincie is ook de naaste, om gemeenten, die niet genoegzaam bij magte mogten zijn, te ondersteunen.

Is het af te keuren, dat de wetgever de zorg voor de krankzinnigengestichten in de eerste plaats aan de provincie heeft opgedragen en alleen dan van 's rijkswege eene bijdrage voor behoeftige krankzinnigen beloofd heeft, wanneer eene gelijke door de provincie wordt toegestaan? Zeker is het, dat de maatregel goed gewerkt heeft en dat de meeste provinciën ook met geene overmatige uitgaven voor krankzinnigen bezwaard zijn geworden. Soortgelijke redenen pleiten voor het beginsel dat, indien eene gemeente onvermogen is om de kosten van verzorging van bedelaars in de gestichten te betalen, de provincie, met het rijk, een aandeel in die kosten zal betalen. Ik behandel hier de vraag niet, of de verpleging van bedelaars in de gestichten ten laste der gemeenten gebragt moest worden: maar, dit eenmaal aangenomen, begaat de wetgever geene onbillijkheid, door te bepalen, dat, indien de gemeente onvermogen is, de provincie in de eerste plaats de gemeente zal helpen om die kosten te dragen; waardoor dan tevens het rijk de waarborg erlangt, dat zijne hulp niet zonder noodzakelijkheid zal worden ingeroepen. Geheel op dezelfde gronden rust het voorschrift van de wet op het lager onderwijs, dat, indien eene gemeente te zeer door de uitgaven voor dat onderwijs wordt gedrukt, die kosten, welke hare krachten te boven gaan, ter bepaling van den Koning, half door de provincie en half door het rijk zullen gedragen worden. Ik laat ook hier weder de vraag in het midden, of het lager onderwijs in den

regel ten laste der gemeenten gebragt moest worden; maar dit beginsel eenmaal aangenomen, dan was het staatkundig, de provinciën een deel te doen dragen van die kosten, welke het rijk, bij al te zwaren druk, op zich wilde nemen. Daarvan is het gevolg, dat alleen bij hooge noodzakelijkheid de hulp van het Rijk wordt verleend. Bestond die bepaling niet, dan zouden de gedeputeerde Staten, die ook van menschelijke zwakheid niet vrij zijn, veel spoediger tot het besluit komen, dat eene gemeente te zwaar gedrukt wordt. Ik geloof ook niet, dat de ondervinding, bij de uitvoering der wet op het lager onderwijs, leert, dat wanneer door rijk, provincie en gemeente elk $\frac{1}{3}$ in de kosten wordt gedragen, het gevoel van verantwoordelijkheid bij de besturen vermindert en minder goed op het doelmatig besteden der gelden wordt toegezien.»

De begrooting der uitgaven, beveelt art. 108 P. W., moet, evenals die der provinciale inkomsten, ingerigt zijn overeenkomstig de, te dien aanzien, bij een Koninklijk Besluit te geven voorschriften. Deze voorschriften, wij zagen het reeds bij de begrooting der inkomsten, zijn gegeven bij Koninklijk Besluit van 22 Aug. 1850, Stbl. n^o. 52, waarbij tevens een model geyoegd is. Dat Besluit bepaalt in art. 7, dat deze begrooting vergezeld moet zijn van eene memorie van toelichting, die voor elk artikel, en zoo noodig voor elken post, de gronden vermeldt, waarop de raming der uitgaven berust, en ingeval van verschil met het vorige jaar, onder

opgave van dat verschil, de oorzaken daarvan aanwijst; inzonderheid moeten bij die memorie de redenen uiteen gezet worden, waarom de voorgedragene uitgaven in het provinciaal belang noodig of geraden zijn geoordeeld. Art. 10 van hetzelfde Besluit schrijft voor, dat uitgaven, die tot een gesloten dienstjaar behooren, en nog na de sluiting te doen, ten laste van den post van onvoorziene uitgaven op de begrooting van een volgend dienstjaar moeten worden gebragt, voor zoover zij niet uit andere, daartoe door de Staten aangewezen middelen, worden bestreden. ¹⁾

De begrootingen der provinciale inkomsten en uitgaven worden jaarlijks door de gedeputeerde Staten opgemaakt en aan elk lid der Staten gezonden, veertien dagen vóór het openen der gewone zomervergadering, ²⁾ die voorafgaat aan het jaar, waarvoor zij moeten dienen. ³⁾

Nadat zij door de Staten zijn onderzocht en vastgesteld, moeten zij, alvorens te kunnen werken, door den Koning worden goedgekeurd. ⁴⁾

¹⁾ Vgl. de la Bassécour Caan, t. a. p., bl. 103.

²⁾ Welke opening op den eersten dingsdag der maand Julij plaats heeft, art. 64.

³⁾ Art. 103. Belg. Loi prov. art. 115 al. 2: „Chaque année, à l'ouverture de la session ordinaire du conseil, la députation lui soumet les comptes des recettes et dépenses de l'exercice précédent avec le projet de budget des dépenses et des voies et moyens pour l'exercice suivant.”

⁴⁾ Art. 104, 109. Belg. Loi prov. art. 66: „Chaque année le conseil arrête les comptes de recettes et dépenses de l'exercice précédent; il vote le budget des dépenses pour l'exercice suivant,

Deze goedkeuring wordt aan de begrooting in haar geheel, zooals zij door de Staten is vastgesteld, verleend of onthouden. De beslissing daaromtrent wordt binnen twee maanden na den dag der vaststelling bekend gemaakt. Zij kan echter bij een, binnen dien tijd te nemen en met redenen te omkleeden, Koninklijk Besluit verdaagd worden. Wanneer de Koning vóór de gewone zomervergadering, die op de vaststelling volgt, nog geene beslissing genomen heeft, dan moet Hij in die vergadering de redenen van het uitstel aan de Staten bekend doen maken. ¹⁾

Indien de Koning vóór den aanvang van het jaar, waarvoor de aan Zijne goedkeuring onderworpen begrooting moet dienen, deze nog niet bekrachtigd heeft, dan kan Hij de gedeputeerde Staten magtigen, om tot op de helft der aangevraagde sommen uitgaven te doen uit die posten der begrooting, waartegen Hij geene bedenking heeft. ²⁾

«Deze bepaling,» zegt de la Bassecour Caan ³⁾,

et les moyens d'y faire face. — Toutes les recettes et dépenses de la province doivent être portées au budget et dans les comptes.» — Art. 86: „Sont soumises à l'approbation du Roi, avant d'être mises à exécution, les délibérations du conseil sur: Le budget des dépenses de la province et les moyens d'y faire face.» — Art. 87: „Les délibérations dont il s'agit à l'article précédent seront approuvées, s'il y a lieu, telles qu'elles auront été votées par le conseil et sans modification. — Néanmoins le Roi peut refuser son approbation à un ou plusieurs articles du budget et l'approuver pour le surplus.»

¹⁾ Art. 98, 99.

²⁾ Art. 111.

³⁾ T. a. p., bl. 103.

«strekt om, bij een tusschen het Gouvernement en de Staten gerezen geschil over de begrooting, stilstand van dienst te voorkomen. Ware zij niet in de Prov. Wet ingelascht, dan zoude er geene enkele uitgaaf kunnen geschieden bij het minste geschil, als de begrooting moet beginnen te werken, terwijl er geenerlei nadeel is te duchten uit het doen van voorloopige betalingen uit posten, waaromtrent geen verschil bestaat. Het ware echter wenschelijk, indien de wet bepaalde, dat Ged. Staten kunnen worden gemagtigd tot het doch van uitgaven tot op de helft van het gezamenlijk cijfer der begrooting, met bepaalde aanwijzing der posten, die hetzij ten volle, hetzij voor een gedeelte kunnen uitbetaald worden. Gelijk Art. 144 Prov. Wet thans luidt, kunnen er in de praktijk vele en groote moeilijkheden ontstaan. Gesteld dat op de begrooting, aan welke de Koninklijke goedkeuring niet is verleend, een post voorkomt, welke in de eerste maand van het jaar, uit krachte eener verbindtenis, moet worden uitbetaald, als wanneer b. v. de provincie eene aanbesteding heeft gedaan, en zich heeft verbonden de aannemingsom in de maand Januarij te voldoen, dan zal de betaling slechts ten halve kunnen geschieden.»

Mogten de Staten weigeren, die uitgaven, welke de wet aan de provincie oplegt, op de begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven te brengen, dan brengt de Koning ze daarop ¹⁾. Wanneer dan

¹⁾ Art. 112. de Bosch Kemper, t. a. p., § 165, zegt:

de inkomsten niet toereikende zijn om en de door de Staten en de door den Koning op de begrooting gebrachte uitgaven te bestrijden, en de Staten geene nieuwe middelen ter dekking van het tekort willen voordragen, worden de overige, ²⁾ niet bij de wet aan de provincie opgelegde, uitgaven bij een Koninklijk Besluit, dat in het Staatsblad moet geplaatst worden, in zoodanige reden verminderd, dat tusschen inkomsten en uitgaven evenwigt zij. ³⁾

«Geen ander middel,» zegt de la Bassecour Caan, «zoude den Koning kunnen overblijven dan het hier aangewezen, vermits de Grondwet het het opleggen eener belasting aan de provincie, in Art. 129 stellig verbiedt, en voorschrijft dat dit door eene wet moet geschieden; ook het ontbinden der Prov. Staten, door sommige leden der Tweede Kamer

„Wanneer de Staten meenen in hun goed regt te zijn, dan moeten zij de toepassing van dat artikel afwachten. Tegen hunne overtuiging, aan de bedenkingen des Ministers toegegeven, zou zijn eene opoffering van hunne zelfstandigheid.”

²⁾ Hieromtrent zegt de la Bassecour Caan, t. a. p., bl. 104: „In Art. 112 Prov. Wet leest men de *overige*, niet bij de wet aan de provincie opgelegde uitgaven, waardoor de vraag ontstaat, of de *overige* beteekenen alle overige te zamen, het totaal, of iedere post afzonderlijk. Wij gelooven, dat dit in den eersten zin moet worden opgevat, omdat sommige posten voor geene vermindering vatbaar zullen zijn.”

³⁾ Belg. Loi prov. art. 87: „Si le conseil ne porte point au budget, en tout ou en partie, les allocations nécessaires pour le paiement des dépenses obligatoires que les lois mettent à charge de la province, le gouvernement, la députation du conseil préalablement entendue, y portera ces allocations dans la proportion des besoins; si, dans ce cas, les fonds provinciaux sont insuffisants, il y sera pourvu par une loi.”

verlangd, is evenmin met de Grondwet overeen te brengen, die in Art. 70 alleen het regt tot ontbinding der Kamers van de Staten-Generaal erkent. Dit buitengewone dwangmiddel, dat alleen kan toegepast worden als de Staten gehoorzaamheid weigeren aan de wet, is eene uitzondering op het beginsel, dat *uitsluitend* aan de Staten de regeling van het provinciaal huishouden toekomt, maar is een uitvloeisel van het in de Artt. 141 en 142 Prov. Wet aangenomene systeem, dat hunne besluiten en reglementen moeten zwichten vóór de bepalingen der wet.»

De renten echter der door de provincie aange-gane geldleeningen mogen door die vermindering nimmer getroffen worden. ¹⁾

Na aldus de provinciale inkomsten en uitgaven besproken te hebben, zullen we nu een blik werpen op de provinciale comptabiliteit, welke zoowel de rekenplichtigheid als de verantwoordelijkheid omtrent bevolene uitgaven omvat. ²⁾

¹⁾ „Deze laatste bijvoeging van Art. 112 Prov. Wet schijnt,” zegt de la Bassecour Caan, „geheel overbodig, want ook zonder haar zouden nimmer deze renten kunnen worden verminderd, daar zij eene bij Art. 107 Prov. Wet opgelegde uitgaaf zijn. Met gelijk regt als deze post genoemd is, zouden hier alle in Art. 107 voorkomende posten moeten herhaald worden.”

²⁾ Zij is geregeld in de artt. 118—126. P. W. „Het stelsel der provinciale comptabiliteit is,” zegt de Bosch Kemper, t. a. p., § 167, „ten gevolge van het aannemen van belangrijke amendementen, in de wet met zorg geregeld.” Hij citeert ter vergelijking Weekblad voor B. A., n^o. 743, en Gemeentestem van 13 Febr. 1865.

De provinciale opcenten op de rijksbelastingen door de rijksambtenaren ten behoeve van de provincie ontvangen, worden vóór het einde van iedere maand, volgende op die, waarin zij zijn ontvangen, door den minister van finantiën ter beschikking van de gedeputeerde Staten gesteld. ¹⁾

Volgens de wet van 21 Dec. 1852, Stbl. n^o. 226, wordt voor het innen aan het Rijk eene vergoeding betaald van 2½ pCt. van het bedrag dier opcenten. ²⁾

De andere provinciale ontvangsten worden gestort bij den ambtenaar, die daarmede is belast.

De posten van enkel provinciale uitgaven worden uitbetaald op bevelschriften van de gedeputeerde Staten met aanwijzing van den post der begrooting. ³⁾

¹⁾ Belg. Loi prov. art. 113: „Avant la fin de chaque mois, le ministre des finances mettra à la disposition des députations des conseils les fonds perçus par les employés des finances, dans le mois précédent, pour le compte des provinces.”

²⁾ Zie ook de Missive van den Min. v. B. Z. van 27 April 1853, Bijv. t. h. Stbl.

³⁾ Belg. Loi prov. art. 112: „Il ne peut être disposé des fonds de la province que sur les mandats délivrés par la députation. Ces mandats seront signés par le président et le greffier; ils seront adressés directement à la cour des comptes et revêtus de son visa avant le paiement; néanmoins, les députations pourront ordonner le paiement immédiat de leurs mandats jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de la créance; l'autre cinquième ne pourra être payé qu'en suite du visa de la cour, qui reste chargée de faire la vérification définitive de la créance entière. — La députation du conseil transmettra, au commencement de chaque mois, au ministre de l'intérieur, l'état des liquidations opérées et demandées sur les fonds provinciaux pendant le mois précédent. — Aucun mandat ne peut être payé que dans les limites des crédits ouverts au budget de la province.” — „Het komt ons niet

De ambtenaren ¹⁾ zijn wegens alle door hen voor de provincie gedane ontvangsten en uitgaven rekenplichtig aan de algemeene Rekenkamer, overeenkomstig de regelen door de wet gesteld. ²⁾

twijfelachtig voor," zegt de Bosch Kemper, „dat de provinciale betaalmceester verplicht is op een bevelschrift van gedeputeerde Staten, dat het artikel der provinciale huishoudelijke begrooting aanwijst, te betalen, ook dan wanneer de begrootingspost is uitgeput, wanneer hij slechts gelden van de provincie in kas heeft, daar het naar ons oordeel zeer duidelijk uit de geheele geschiedenis der wet volgt, dat men reeds in de provinciale wet de afcheiding heeft willen daarstellen tusschen het geldelijk en het administratief beheer. Wij kunnen ons daarom niet het opstel in de *Gemeentestem*, dat een tegenovergesteld gevoelen voorstaat, niet vereenigen." Volgens dit opstel (Gemeentestem n^o. 698) is de rijks-betaalmceester niet verplicht om, al voldoet een bevelschrift, wat den vorm betreft, aan het voorschrift van dit art., uitbetaling te doen, wanneer door die uitgave het eindeijfer der begrooting of de aangewezen begrootingspost zou worden overschreden; uit de geschiedenis van de vaststelling der artt. 123 en 124 (zie zitting Tweede Kamer v. 21 Junij 1850 en Bijlagen 1849—1850, bl. 335 en 376) volgt wel, dat de wetgever, als dit geval zich voordeed, Gedeput. Staten daarvoor persoonlijk en uit eigen middelen verantwoordelijk heeft willen stellen, maar niet dat hij eene *verplichting* tot uitbetaling aan de betaalmceesters heeft willen opleggen, waardoor zij tegen beter weten aan zouden moeten medewerken tot datgene, hetwelk hij zóózeer heeft afgekeurd, dat hij gemeend heeft de hoofdadrs daarvoor uitdrukkelijk uit eigen middelen aansprakelijk te moeten stellen. Vgl. Mr. van Emden, t. a. p., op art. 123 P. W.

¹⁾ „Aangezien alle gelden, ten behoeve der provincie ontvangen, bij de rijksbetaalmceesters worden gestort," zegt de la Bassacour Caan, t. a. p., bl. 109, „zijn deze als de eenige rekenplichtige provinciale ambtenaren te beschouwen, zoodat Gedeputeerde Staten enkel op hen bevelschriften tot betaling afgeven."

²⁾ Zoolang de nieuwe wet op de Rekenkamer niet tot stand is gekomen, gelden de bepalingen der Artt. 44, 45, 57, 58 der Wet van 5 Oct. 1841 (Stbl. n^o. 40), houdende instructie voor de Algemeene Rekenkamer. Door de bepaling echter van de artt. 118 en 119 P. W. zijn de voorschriften der artt. 57 en 58 der

De taak der Rekenkamer bepaalt zich tot het constateren van resultaten, uitgedrukt in cijfers. Bij deze rekenplichtigheid wordt alleen onderzocht of de ontvangsten en uitgaven behoorlijk bewezen zijn, of de stukken, waarop betaald is, in orde zijn, of de staten sluiten met de kasopnemingen enz. Trad de Rekenkamer in eenig onderzoek naar de zedelijke waarde der feiten, waardoor die uitkomsten zijn verkregen, zij zou hare bevoegdheid te buiten gaan. Zij is zelfs niet geroepen er hare meening of beschouwingen over voor te dragen. Zij heeft dan ook verzocht, dat aan haar geene andere stukken dan de bovengenoemde zouden worden opgezonden, daar zij ten ocnemale onbevoegd is te oordeelen, of de gedeputeerde Staten terecht of te onrecht een bevelschrift tot uitbetaling gegeven hebben. «Deze zienswijze,» zegt Mr. van Emden, ¹⁾ «ontwikkeld in het verslag der Algemeene Rekenkamer over 1862, strookt geheel met de geschiedenis der artt. 119, 120 en 121 Prov. wet, bij de vaststelling waarvan men van het beginsel is uitgegaan, dat de Rekenkamer enkel te onderzoeken heeft, of de uitgaven werkelijk zijn gedaan, tot het uitgetrokken bedrag, m. a. w. de feiten, maar dat de morele appreciatie dier feiten tot de taak der Prov. Staten behoort.»

wet van 5 Oct. 1841 gewijzigd, en zijn de rekeningen, in laatstgemelde artt. bedoeld, vervangen door die, waarvan in de artt. 118 en 119 P. W. sprake is.

¹⁾ T. a. p., op art. 119 P. W.

Daar de algemeene wet ¹⁾ op de comptabiliteit, waarnaar de provinciale wet in art. 118 verwijst, niet zoo spoedig kon tot stand komen, is in de tijdelijke verzekering van de uitvoering van gemeld art. 118 voorzien door de wet van 2 Mei 1851 (Stbl. n^o. 28), waarbij voorgeschreven is, dat in afwachting van de nadere wettelijke bepalingen de rekening zal gedaan worden volgens de modellen door de algemeene Rekenkamer, na overleg met het departement van Binnenlandsche Zaken, vast te stellen. ²⁾

Door de Provinciale Staten kunnen bepalingen ten aanzien van cautie, wegens het beheer der provinciale gelden, door rekenplichtige provinciale ambtenaren te stellen, worden vastgesteld. Zulk een reglement is vastgesteld in Drenthe, den 4^{en} Augustus 1852, en in Zeeland, den 31^{en} Augustus 1853. ³⁾

De verantwoording van de bevolene uitgaven en van de genotene inkomsten over elk dienstjaar geschiedt door de gedeputeerde Staten, onder overlegging van eene rekening, welke cijfers door de Rekenkamer deugdelijk zijn verklaard, aan de Staten, die onderzoeken, of terecht is uitgegeven

¹⁾ Zie Grondw. artt. 122, 176.

²⁾ Zie Hand. der Stat.-Gen., 1850—1851, bl. 650, en *Bijlagen*, bl. 473 en 491.

³⁾ Zie Bijvoegsel tot het Staatsblad van die jaren. Vgl. de Bosch Kemper, t. a. p., § 167.

en ontvangen, overeenkomstig het crediet, bij de begrooting verleend, ¹⁾ en overeenkomstig den last,

¹⁾ Zijn gedep. Staten bevoegd, zonder voorafgaande magtiging der prov. Staten, te beschikken over den post van onvoorziene uitgaven voor onderwerpen, niet op de begrooting voorkomende? Deze vraag is door de Prov. Staten van Utrecht, in hunne vergadering van 16 Julij 1857, bevestigend beantwoord, op grond dat de begrooting, niet anders is dan een besluit der Staten, waarbij voor onderwerpen op de begrooting, aan gedep. Staten een crediet verleend wordt; dit crediet is wel naauwkeurig gespecialiseerd; maar binnen de grenzen van elken post zijn gedep. Staten met de uitvoering belast. In Gem.stem n^os 306 en 307 wordt het tegendeel betoogd. Wel wordt toegegeven dat gedep. Staten de vrije beschikking hebben over de sommen van die posten, waarvan de onderwerpen zijn gepreciseerd, maar niet over de onvoorziene uitgaven, dan voor het bepaalde geval, bij art. 160 der Prov. wet vermeld, namelijk wanneer het betreft het onderhoud van alle provinciale werken, indien dit geen uitstel lijden kan. In dit bijzonder geval zijn gedep. Staten bevoegd te voorzien, zonder daartoe vooraf door de Staten gemagtigd te zijn, mits daarvan in de eerstkomende vergadering der Staten kennis gevende, opdat alsdan bij die vergadering bekend zij, over hoeveel van dien post van onvoorziene uitgaven is beschikt. Juist die uitzondering pleit voor den algemeenen regel, dat de som voor onvoorziene uitgaven overigens blijft ter beschikking van de Staten en onvoorziene kosten van onderhoud, maar geene andere uitgaven van welken aard ook zonder goedkeuring der Staten mogen worden gedaan. Er kunnen zich ook, zegt het blad, omstandigheden voordoen, die niet zijn voorzien bij de vaststelling der begrooting. Den post voor onvoorziene uitgaven mag men gerust bij uitnemendheid een aan gedep. Staten verleend crediet noemen, voor zooveel zij dit volgens art. 160 de Prov. Wet behoeven, — maar overigens is het voor de Staten bijna het eenig overgebleven middel, waarover zij beschikken kunnen, als in den loop van het dienstjaar nog andere uitgaven in het provinciaal belang noodig zijn, buiten die waarvoor de sommen op de begrooting zijn geraamd. Mr. van Emden, t. a. p., op art. 160 P. W.

dien de gedeputeerde Staten mogten ontvangen hebben.

Na het onderzoek stellen de Staten het bedrag der ontvangsten en uitgaven vast bij een besluit, dat de bekrachtiging des Konings behoeft.

Oordeelen de provinciale Staten, dat de gedeputeerde Staten ten onregte en niet in het provinciaal belang, boven de begrooting, tot de betaling eener som bevel hebben gegeven, dan zijn de gedeputeerde Staten, de Commissaris des Konings daaronder begrepen, ingevolge art. 124 P. W. persoonlijk aansprakelijk jegens de provincie, tenzij blijke, wie daartoe niet heeft medegewerkt.

HOOFDSTUK IV.

Het voeren van gedingen door de Provincie.

In zijne aantekening op art. 144 der Grondwet van 1840 zegt Thorbecke: «De reglementen zijn stom over het voeren van regtsgedingen door de provincie; ¹⁾ gedingen, die zij niet alleen over eigendom, maar ook over schuldvordering en schade, welke zij iure privato leed of toevoegde, voor den burgerlijken regter kan hebben. Het wetboek van Burgerl. Regtsvord. gewaagt regtstreeks van plaatselijke gemeenten ²⁾, niet van Provinciën. Slechts de wet op de regterlijke organisatie art. 65 n^o. 1 noemt «regtsvorderingen, waarin de provincie

¹⁾ Art. 74 van het Reglement voor het Bestuur in de Steden daarentegen luidde: „De raad beoordeelt of eenige processen van wege de stad, hetzij als aanlegger, hetzij als verweerder, behooren te worden ondernomen, en beslist daaromtrent onder goedkeuring der Staten.” van Hamelsveld, t. a. p., VII, bl. 25.— Evenzoo art. 44 van het Reglement voor het Bestuur ten platten lande. Zie t. a. p., bl. 72.

²⁾ Zie art. 4 n^o. 3.

betrokken is, «om er in eersten aanleg, tenzij het een zakelijk regt gelde, het provinciale hof over te laten oordeelen. Vergelijk art. 250 n°. 2 van het wetb. van Burgerl. Regtsvordering. 1) – Onze wetgeving heeft dé burgerlijke regtsgevolgen van het bestaan der provincie als zedelijk ligchaam niet uitgewerkt. De algemeene bevoegdheid echter der provincie, in die eigenschap, is onder 't geen ons artikel noemt *de beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige policie en oeconomie behoort* als deel vervat.»

Art. 68 der Grondwet van 1840 luidde: «De koning beslist alle geschillen welke tusschen twee of meer provinciën zouden mogen ontstaan, wanneer hij dezelve in der minne niet kan bijleggen.»

Over den aard der geschillen, die bedoeld werden, heerschte verschil van meening. Terwijl sommigen meenden, dat er alleen geschillen van bestuur onder te verstaan waren, beweerden anderen, dat ook die er toe behoorden, waarin de provincie als zedelijk ligchaam voorkwam. Tot hen, die het eerste gevoelen waren toegedaan, behoorde ook Thorbecke, welke op art. 68 der Grondwet van

1) Wanneer de regter voor wien de eisch in conventie aanhangig is, onbevoegd is om kennis te nemen van de reconventie met betrekking tot het onderwerp van het geschil, of wanneer hij daartoe onbevoegd is met betrekking tot den persoon tegen wien de reconventie zoude worden gericht, *ingevolge art. 65 n°. 1 en artikel 87 der wet op de regterlijke organisatie* en het beleid der justitie, is de gedaagde niet bevoegd om eisch in reconventie te doen.

1840 het volgende aanteekeent: «Tot het ontvangen van dit artikel in de Grondwet van 1814 (art. 48) gaf de Schets van Hogendorp aanleiding bij art. 34: «De Staten-Generaal mogen, op verzoek van de Staten van twee of meer provinciën in geschil met elkander zijnde, eene Commissie benoemen, ten einde het geschil in der minne bijteleggen, en de wegen van rechten te voorkomen.» — De Staatsregeling van 1801 art. 64 had de beslissing aller geschillen tusschen de onderscheidene departementen aan het Staatsbewind opgedragen. Terwijl men nu, in 1814, dit regt, in de eigen bewoording, verzekerde aan den Souvereinen Vorst, bleef men voor 't overige het opstel van Hogendorp getrouw, met weglating van het slot van zijn artikel. Dan wat de Staatsregeling van 1801 art. 64 had bijgevoegd: *over en omtrent alle zaken, derzelver Bestuur betreffende*: liet de Grondwet van 1814 insgelijks weg. Moet evenwel deze beperking niet van zelfs bij art. 48 of ons art. 68 worden gedacht?» Aangaande de bewering van het tegendeel zegt hij: ¹⁾ «Men geeft als reden op, dat men regtsgedingen tusschen besturen heeft willen voorkomen.» ²⁾ Is die wel aannemelijk? Behalve dat zij te veel bewijst, en niet enkel op gedingen tusschen provincie en provincie toepasselijk is, zou de Koning in zaken, vallende onder de beschrijving van art. 163, ³⁾

¹⁾ Op art. 146. Aant. II, bl. 104 vlg.

²⁾ Van Hogendorp, Bijdragen, VIII, bl. 305.

³⁾ „Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortsprui-

slechts kunnen oordeelen volgens de regelen en in den regtsgang der burgerlijke wet. Het geding, voor den Koning gebragt, zal dus dezelfde gevolgen hebben, om welke te vermijden men de zaak aan den gewonen regter onttrok. — Art. 163 en 164 ¹⁾ geven aan de *regterlijke magt* een afgescheiden bestaan, en wijzen hare oefening toe aan autoriteiten, onder welke de Koning niet schijnt te kunnen worden begrepen. Sluit niet de grond dier afscheiding ²⁾ den Koning uit? — Art. 68 kan, gelijk art. 146, zoo als het is, gesteld zijn, zonder iets hoegenaamd, dat van wege zijne natuur behoort voor den regter, die tusschen bijzondere personen spreekt, van hem aftrekken. Beide artikelen laten de geschillen, waarin provincie of plaatselijk bestuur loco privati voorkomt, geschillen in wier afdoening is voorzien bij de burgerlijke wet, geheel ter zijde. Zij roeren de geschillen van bestuur, en dus buiten den kring der regterlijke magt, aan om de beslissing aan den Koning, met uitsluiting van elk ander gouvernementsgezag, toe te eigenen. — Kan aan dezen

tende regten, over schuldvordering of burgerlijke regten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de regterlijke magt."

¹⁾ „De regterlijke magt wordt alleen geoefend door regtbanken, welke bij of ten gevolge dezer Grondwet worden ingesteld."

²⁾ „Het beginsel der toewijzing is strenge onderscheiding van privaat en publiek regt. De gedingen, die het artikel bedoelt, worden gevoerd over vaste, d. i. van de openbare zaak onafhankelijke, regten van bijzondere personen; regten, welke uit dien hoofde alléén volgens de burgerlijke wet, en niet volgens de regels van een, in het algemeene belang handelend, Staatsgezag, kunnen worden beoordeeld." Thorbecke, Aant. op art. 163.

zin worden getwijfeld, dan ware het noodig, de beide artikelen, bij eene herziening, te hulp te komen.»

Reeds in 1840 scheen het aan sommige afdeelingen der Tweede Kamer goed tot verduidelijking in art. 68 uittedrukken, dat het alleen op geschillen van bestuur sloeg. ¹⁾ Dit is bij de herziening in 1848 geschied, en zoo de bestaande twijfel weggenomen. Art. 68 namelijk onzer tegenwoordige Grondwet zegt: «De Koning beslist alle geschillen van bestuur, welke tusschen twee of meer provinciën ontstaan, wanneer hij die niet in der minne kan doen bijleggen.»

Art. 135 Prov. Wet zegt, dat de Staten oordeelen en beslissen, of de provincie regtsgedingen zal voeren. ²⁾ In het oorspronkelijke wetsontwerp was het voeren van regtsgedingen door de provincie aan de Koninklijke goedkeuring onderworpen. Op de aanmerking der Tweede Kamer, dat het vorderen dezer goedkeuring weinig voegzaam is te achten, ingeval de provincie een regtsgeding voert tegen den Staat, is deze preventieve bepaling weggelaten, doch het besluit der Staten hieromtrent aan het repressief middel van Art. 166 Provinciale Wet onderworpen. Elk regtsgeding, dat de provincie

¹⁾ Hand. I, bl. 42, 43, 137.

²⁾ Belg. Loi prov. art. 74: „Le conseil autorise les actions en justice relatives aux biens de la province, soit en demandant, soit en défendant.”

tegen den Staat wil voeren, zal echter op deze wijze evenzeer kunnen tegengegaan worden. «Ten einde het regt der provincie beter te verzekeren,» zegt daarom terecht de la Bassecour Caan, ¹⁾ «ge-looven wij dat het wenschelijk ware geweest, indien dit geval ware uitgesloten van de toepassing van Art. 166 Prov. Wet.»

De gedeputeerde Staten vertegenwoordigen, volgens Art. 155 Prov. Wet, de provincie in regten; zij zijn bevoegd, alvorens de magtiging der Staten tot het voeren van een proces ten behoeve der provincie te hebben verkregen, alle conservatoire maatregelen, zoo in als buiten regten te nemen, en zijn verplicht te doen wat noodig is, ter voorkoming van verjaring en verlies van regt of bezit. ²⁾ Alle middelen derhalve, in de Artt. 721—763 B. R. voorgeschreven, kunnen door gedeputeerde Staten worden genomen. Doet zich echter het geval voor, door art. 124 P. W. vermeld, waarin het eene regtsvervolging tot schadevergoeding van de provincie tegen de leden der gedeputeerde Staten en den Commissaris des Konings geldt, dan benoemen, volgens de 2^e alinea van dat artikel, de Staten iemand uit hun midden, om die regtsvervolging intestellen.

¹⁾ T. a. p., bl. 61.

²⁾ Belg. Loi prov. art. 106 al. 3: „La députation peut défendre en justice à toute action intentée contre la province; elle peut intenter sans délibération préalable du conseil, lorsqu'il n'est pas assemblé, les actions qui ont pour objet des biens meubles, ainsi que les actions possessoires, et faire tous actes conservatoires.”

«Alhoewel de Provinciale Wet niet,» zegt de la Bassecour Caan, ¹⁾ «gelijk Art. 199 Gem. wet, spreekt van een regtskundig onderzoek instellen, alvorens de provincie tot het voeren van een geding overgaat, zal het echter geene vermelding behoeven, dat dit altijd ten hoogste raadzaam zal wezen.» Daar de Provinciale Staten de gedeputeerde Staten moeten magtigen tot het voeren van een proces, ontstaat de vraag, of er telkens eene afzonderlijke magtiging zal noodig wezen, tot het voortzetten van het geding in hooger beroep of in cassatie, dan of de provinciale Staten in algemeene termen magtiging kunnen verleenen, zoodat hieronder hooger beroep en cassatie begrepen is.

«Wij gelooven,» is hieromtrent het gevoelen van de la Bassecour Caan, ²⁾ »dat de Provinciale Staten telkens nauwkeurig zullen moeten overwegen, of het belang der provincie het voortzetten van het geding vordert, daar in den loop van een proces, zaken tot klaarheid kunnen komen, die elke verdere voortzetting ontraden. Maar daarenboven zouden gedeputeerde Staten, indien zij niet telkens eene nieuwe magtiging behoeften, òf gedingziek zijnde, te ligtvaardig tot het vervolgen van het proces in hooger instantie kunnen besluiten, òf te schroomvallig en vreesachtig, het geding kunnen staken, terwijl er kans zoude zijn in hooger beroep

¹⁾ T. a. p., bl. 62.

²⁾ T. a. p.

gelukkiger te zullen wezen. Om beide gevaren te ontwijken, zal onzes inziens de gewestelijke vertegenwoordiging telkens nauwkeurig moeten onderzoeken, of het voortzetten van het proces raadzaam is. Eindelijk zal deze opvatting van Art. 135 strekken, om de verantwoordelijkheid der gedeputeerde Staten te verminderen. Art. 74 der Belgische Provinciale Wet, hetwelk een gelijkkluidend voorschrift inhoudt als art. 135 onzer Provinciale Wet, is ook steeds door de Belgische Geregtshoven in dezen zin opgevat.» ¹⁾

De Commissaris des Konings treedt, volgens Art. 33 Prov. Wet, in alle regtsgedingen, de provincie betreffende, namens de gedeputeerde Staten als eischer of verweerder op, en alle vonnissen en gewijsden worden voor en tegen hem uitgesproken en ten uitvoer gelegd. ²⁾ «Deze bepaling strekt,» zooals de la Bassecour Caan ³⁾ opmerkt, «tot eenvoudigheid en spoed in de behandeling der regtsgedingen, welke de provincie aangaat, en is een gevolg van Art. 32 Prov. Wet, dat den Commissaris met de onmiddellijke uitvoering der besluiten van de Staten belast.»

»Hoever echter die ten uitvoerlegging tegen den

¹⁾ Hij citeert hierbij Bivort Commentaire de la Loi Provinciale, pg. 81, en Mr. Boissevain Aanteekening op de Prov. Wet, bl. 152.

²⁾ Belg. Loi prov. art. 124 al. 2: „Les actions de la province, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom de la députation, poursuite et diligence du gouverneur.”

³⁾ T. a. p.

Commissaris des Konings gaan kan,» zegt de Bosch Kemper, ¹⁾ «behoorde wel eenigzins bepaald te zijn geweest, evenzeer of provinciale wegen enz. kunnen worden in beslag genomen.» ²⁾

Krachtens dit Art. 33, zullen alle dagvaardingen en andere exploiten gedaan worden aan den persoon of ter woonplaats van den Commissaris des Konings, of aan den persoon of ter woonplaats van hem, die dezen vervangt. ³⁾

Er is verschil van gevoelen over, of de Provinciale Wet art. 5 n^o. 2 B. Rv., hetwelk bepaalt, dat, bij dagvaarding eener corporatie, haar naam in het exploit moet worden gesteld, heeft afgeschafft. Volgens hen, die deze vraag ontkennend beantwoorden, moet dus, wanneer de provincie gedagvaard wordt, dit op haren naam geschieden, en kan dan de provincie voor zich doen optreden, wie daartoe volgens de wet op haar bijzonder huishouden bevoegd is, zoodat dan optreden de gedeputeerde Staten, vertegenwoordigd door den Commissaris des Konings. ⁴⁾

¹⁾ T. a. p., § 306.

²⁾ Vgl. Weekbl. v. h. R., n^o. 2665.

³⁾ Art. 35 P. W: „Ongesteld of afwezig zijnde, wordt Onze commissaris, tot dat Wij zullen hebben voorzien, vervangen door het oudste lid in jaren van gedeputeerde Staten, dat aanwezig is.” — Art. 4 n^o. 2 B. Rv. zegt: „De dagvaardingen en alle andere exploiten zullen gedaan worden: ten aanzien van openbare instellingen of stichtingen en zedelijke lichamen, aan den persoon of ter woonplaats van het hoofd des bestuurs, of ter plaatse waar het bestuur deszelfs zitting houdt.”

⁴⁾ Weekbl. v. h. R., n^o. 2152.

Anderen zien in art. 33 Prov. Wet eene afwijking van de bepaling van het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering. ¹⁾

Art. 65 der Wet op de Regterlijke Organisatie bepaalt, dat de provinciale Hoven in eersten aanleg oordeelen over alle regtsvorderingen, waarin de provincie betrokken is, met uitzondering der zakelijke regten, en daarin zonder hooger beroep wijzen, indien de vordering geen vierhonderd gulden in hoofdsom te boven gaat. Art. 65 Regt. org., eene uitzondering makende voor de regtsvorderingen, waarin de provincie *betrokken* is, ziet uitsluitend op de provincie als gedaagde, niet als eischeres, omdat taalkundig de lijdende vorm dier uitdrukking geen andere beteekenis toelaat en regtskundig eene andere opvatting tot ongerijmdheid leiden zou, omdat toch eene provincie, een bewoner van een ander gewest in regten betreffende, niet zou kunnen beweren voor die daad in regten betrokken te zijn, om op dien grond den gedaagde voor het provinciale Hof van de eischeres te brengen, en bij een regtsgeeding tusschen twee provinciën gevoerd, beide het regt zouden hebben de exceptie van het *privilegium fori* in te roepen, waaruit volgen zou, dat de wetgever in zulk een geval geen regter zou hebben aangewezen. Waar dus de provincie als eischeres

¹⁾ Weekbl. v. h. R., n^o. 565. Vgl. Mr. van Emden, t. a. p., op art. 33 P. W.

optreedt, geldt de regel: actor sequitur forum rei.

Dit is aldus uitgemaakt door een arrest van het provinciaal Hof van Noord-Brabant van den 10 Mei 1853. ¹⁾

Art. 324 Burg. Regtsv. beveelt, dat het Openbaar Ministerie moet worden gehoord in alle zaken, welke de provincie betreffen.

Omtrent het aangaan van dading zwijgt de Prov. Wet, zoodat er verschil van meening over bestaat, of de Prov. Staten hiertoe bevoegd zijn. De la Basse-cour Caa n ²⁾ ontkent het op den volgenden grond: «Art. 1889 B. W. zegt, dat om eene dading te treffen, men de bevoegdheid moet hebben om over de onderwerpen, in de dading begrepen, te kunnen beschikken, en dat gemeenten en openbare instellingen geene dading kunnen treffen, dan met inachtneming der formaliteiten, voorgeschreven bij de wetten die haar betreffen. Daar de Prov. Wet nu geene formaliteiten voorschrijft, en omtrent het aangaan van dadingen, behalve over provinciale eigendommen, ³⁾ niet spreekt, gelooven wij, dat de gewestelijke vertegenwoordiging hiertoe onbevoegd is.» Hij voegt er echter bij: «Wij hopen, dat wij ons vergissen, want het zoude zeer te betreuren zijn, indien de Prov. wet niet gedooft dat er eene dading, welke

¹⁾ Weekbl. v. h. R., n^o. 1443. Vgl. Mr. van Emden, t. a. p. op art. 135. P. W.

²⁾ T. a. p., bl. 63.

³⁾ Art. 132.

dikwijls een langdurig en kostbaar proces zal voorkomen, worde getroffen.»

Dat hij zich vergist wordt dan ook aangetoond door Mr. van Emden,¹⁾ die zegt: «Wij betwijfelen de juistheid dezer zienswijze. Gesteld al, dat art. 1889 ook op de provinciën toepasselijk is, zoo vordert het toch alleen naleving van die formaliteiten, die voorgeschreven zijn, maar daaruit kan niet volgen dat, als er in het geheel geen formaliteiten zijn voorgeschreven, ook de bevoegdheid tot dading zou ontbreken. Men kan ook niet aannemen dat de wetgever die de Staten, zonder goedkeuring van hooger gezag, tot procederen bevoegd verklaarde, hun de gelegenheid zou hebben willen onthouden om een aanhangig geding ten einde te brengen, of een te voeren geding te voorkomen. — Ook Boissevain²⁾ erkent die bevoegdheid. De beoordeeling en beslissing van geschillen, waarin de provincie gewikkeld mogt worden, aan de Staten voorbehouden, brengt z. i. ook mede het goedkeuren of aangaan van overeenkomsten van dading.» —

De kosten, vallende op de door de provincie te voeren gedingen, moeten volgens art. 107 Prov. Wet, op de begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven worden gebragt. Aangezien deze begrooting, ingevolge Art. 129 Grondw. en Art. 109 P. W., de Koninklijke goedkeuring be-

¹⁾ T. a. p., op art. 155. P. W.

²⁾ Ad art. aant. k.

hoeft, kunnen derhalve de Staten de kosten, op gedingen vallende, niet voldoen zonder toestemming der Kroon.

Als de Provinciale Staten niet voldoen hetgeen waartoe de provincie bij vonnis is veroordeeld, zal hij, die vonnis tegen haar heeft verkregen, dit vonnis door de gewone regtsmiddelen kunnen ten uitvoer leggen, en de goederen, die het gewest *iure privato* bezit, in beslag kunnen nemen, en deze geregteijk doen verkoopen, om zich uit de opbrengst daarvan te betalen.

Volgens een arrest van het Hof van Gelderland van 28 Maart 1861 en van den Hoogen Raad van 2 Januarij 1862 zijn de provinciale besturen tot schadeloosstelling verplicht, zoodra de regter heeft uitgemaakt, dat een onregtmatige daad gepleegd is.¹⁾

Art. 125 Prov. Wet verklaart de kortere termijnen van verjaring voor de vorderingen ten laste van het Rijk, bij de wet van 8 November 1815 (Stbl. n^o. 51), art. 2 en 3, en bij latere wetten bepaald of te bepalen, van toepassing op de vorderingen ten laste der provincie. —

«Het is voor eene ordelijke administratie een vereischte, dat voor schulden van den Staat eene kortere verjaring gesteld worde dan bij particulieren,» zegt de la Bassecour Caan,²⁾ «wil men niet gevaar loopen dat de administratie worde

¹⁾ Vgl. de Bosch Kemper, t. a. p., § 310.

²⁾ T. a. p., Ie Dl., Ie ged., bl. 139 vlg.

belemmerd, door dat, na verloop van een aantal jaren, eenige nalatige schuldeischers hunne regten nog doen gelden.» Ditzelfde geldt ook ten aanzien der provincie.

Genoemde wet van 8 November 1815 luidt: «Alzoo Wij in overweging genomen hebben de noodzakelijkheid, om, ten einde de begrooting der staatsuitgaven over elk dienstjaar behoorlijk te kunnen afsluiten, eenen vasten tijd te bepalen, binnen welken alle pretensiën, ten laste van den lande, zullen behooren te zijn ingediend; — Art. 2. Alle pretensien ten laste van het Rijk zullen in het vervolg altijd moeten worden ingediend binnen zes maanden volgende op het jaar waarover dezelve loopen en zullen alzoo de pretensiën ten laste van den dienst van het thans loopend jaar 1815 moeten zijn ingediend vóór of op den laatsten der maand Juni 1816, en zoo vervolgens van jaar tot jaar. Art. 3. Alle zoodanige pretensiën welke niet binnen de termijnen bij de voorgaande artikelen bepaald zullen wezen ingediend zullen worden gehouden voor verjaard en vernietigd.»

Bij art. 29 der Wet van 5 October 1841, Stbl. n°. 40, is aan den Koning de bevoegdheid toegekend, om den termijn van zes maanden wegens bijzondere omstandigheden te verlengen.

Bij de Wet van 10 Februari 1844, Stbl. n°. 6, is bepaald, dat uitgaven wegens werken en leverantiën bedongen bij contracten aangegaan in het jaar, over hetwelk de daarvoor noodige gelden op de

begrooting zijn toegestaan, ten laste van de begrooting van dat dienstjaar vereffend worden, al zijn die werken eerst in het volgende jaar opgeleverd.

In de Wet van 9 Februari 1818, Stbl. n^o. 7, is bepaald, dat de schuldeischers hunne verschenen renten moeten ontvangen binnen vijf jaren, te rekenen van den vervalldag, en dat na dien tijd de rente ten bate der schatkist komt. ¹⁾

Deze wetten zijn dus, ingevolge art. 125 P. W., insgelijks van toepassing op de provincie.

¹⁾ Vgl. de la Bassecour Caan, t. a. p., bl. 140.

In the first part of the paper, the author discusses the general principles of the theory of the differential calculus. He begins by defining the differential of a function, and then proceeds to show how it can be used to find the maximum and minimum values of a function. The author also discusses the method of Lagrange multipliers, which is used to find the maximum and minimum values of a function subject to a constraint.

The second part of the paper is devoted to the application of the theory of the differential calculus to the study of the properties of curves. The author shows how the differential calculus can be used to find the tangents and normals to a curve, and how it can be used to find the area under a curve. He also discusses the method of least squares, which is used to find the best fit curve to a set of data points.

In the final part of the paper, the author discusses the applications of the theory of the differential calculus to the study of the properties of surfaces. He shows how the differential calculus can be used to find the tangents and normals to a surface, and how it can be used to find the area of a surface. He also discusses the method of least squares, which is used to find the best fit surface to a set of data points.

STELLINGEN.

I.

Beneficium legis 2 Cod. de resc. vend. (4.44) non ad emptorem producendum videtur.

II.

Actio quasi Serviana institui potest, si naturalis obligatio pignore est confirmata.

III.

Conditio existens non est retrotrahenda ad tempus celebrati contractus.

IV.

Tusschen solidaire en correale verbindtenissen wordt in ons Burgerlijk Wetboek niet behoorlijk onderscheiden.

V.

In art. 1356, 1^e l., B. W., moet voor: «de toestemming» gelezen worden: «de *vrije* toestemming.»

VI.

De artikelen 236 en 949 B. W. zijn in dien zin te verstaan, dat de tweede echtgenoot in het aldaar gestelde geval uit de gemeenschap en door erfstelling te zamen slechts een kindsgedeelte en nimmer meer dan een vierde van den opgevallenen boedel kan bekomen.

VII.

Dading in zaken van koophandel mag niet door getuigen bewezen worden.

VIII.

De koopman, die opgehouden heeft andere dan handelsschulden te betalen, kan in staat van faillissement verklaard worden.

IX.

Ten onregte heeft onze wetgever (art. 140 W. v. K.) de verbindtenis tusschen trekker en acceptant als een contract van lastgeving beschouwd.

X.

De bepaling van art. 94 Wb. v. B. Rv. verdient afkeuring.

XI.

Een vonnis dat niet al de vereischten van art. 59 Wb. v. B. Rv. bevat, is niet altijd nietig.

XII.

Verbanning is zelfs als straf voor politieke misdadigers af te keuren.

XIII.

Volgens art. 317 C. P. is poging tot afdrijving van de vrucht niet strafbaar.

XIV.

Ten onregte komt in den C. P. het tweegevecht niet voor als een afzonderlijk misdrijf.

XV.

Teregt is bij de wet van 31 Mei 1861, op de regterlijke inrigting, het hooger beroep in criminele zaken toegelaten.

XVI.

Het bij onze strafvordering invoeren van het ontslag der beklaagden onder borgtogt ware wenschelijk.

XVII.

Het is af te keuren dat de meer gegoede burgers zich door het stellen van een remplaçant aan de verdediging des lands kunnen onttrekken.

XVIII.

Ten onregte beweert Boissevain (Staatsregt van Nederland) dat de wet van 28 Julij 1850 eene algemeene strekking heeft; dat dus zij, die in staatsrechtelijken zin Nederlanders zijn, daardoor tevens het genot hebben van de burgerlijke regten.

XIX.

Eene wet mag niet door den regter aan de Grondwet worden getoetst.

XX.

Het beste middel tegen het pauperisme is beschaving der lagere volksklassen, vooral met het oog op bedachtzaamheid bij het aangaan van huwelijken.

XXI.

Terecht is bij de wet van 22 December 1857 (Stbl. no. 171) de zoogenaamde woekerwet van 3 September 1807 afgeschaft.

XXII.

Het is voor het belang der maatschappij geen vereischte, dat de oprigting van naamlooze vennootschappen van de goedkeuring der regering afhankelijk zij.

1697 989